La participation politique

Leçons des dernières décennies

sous la direction de
Jacques T. Godbout

institut québécois de recherche sur la culture 1979
iqrc

questions de culture

La participation politique

92-02525/

Comité de direction

Fernand Dumont, directeur
Léo Jacques
Yves Martin, rédacteur

Comité de rédaction

Madeleine Gauthier
Lise Gauvin
Véronique Morin
Jean-Pierre Proulx
Gladys L. Symons

La participation politique

Leçons des dernières décennies

sous la direction de
Jacques T. Godbout

questions de culture

1991
INSTITUT QUÉBÉCOIS DE RECHERCHE SUR LA CULTURE

Données de catalogage avant publication (Canada)

Vedette principale au titre:
La participation politique: leçons des dernières décennies
(Questions de culture; 17)
Comprend des références bibliographiques.
ISBN 2-89224-153-7

1. Participation politique — Québec (Province). 2. Participation sociale — Québec (Province). I. Godbout, Jacques T., 1939- . II. Institut québécois de recherche sur la culture. III. Collection.

JL256.P37 1991 323'-042'09714 C91-096284-7

Note des auteurs : Dans ce document, le générique masculin est parfois utilisé dans le but d'alléger le texte, et sans aucune discrimination.

Conception graphique de la couverture : Norman Dupuis

ISBN : 2-89224-153-7
Dépôt légal : 1er trimestre 1991 — Bibliothèque nationale du Québec
© Tous droits réservés

Distribution : Diffusion Prologue inc.,
1650, boul. Lionel-Bertrand, Boisbriand, Québec J7E 4H4
Téléphone : (514) 434-0306 — Télécopieur : (514) 434-2627

Institut québécois de recherche sur la culture
14, rue Haldimand, Québec G1R 4N4
Téléphone : (418) 643-4695 — Télécopieur : (418) 646-3317

Table des matières

PREMIÈRE PARTIE : **ÉVOLUTION** 9

1. La participation politique : leçons des dernières décennies
   Jacques T. Godbout 11
2. La société démocratique de participation
   Gérald Fortin 33
3. La participation et les partis politiques
   Vincent Lemieux 41

DEUXIÈME PARTIE : **LES EXPÉRIENCES : DE L'ADMINISTRATIF AU POLITIQUE** 57

4. Limites démocratiques de la participation
   Yves Martin 59
5. L'éducation et la participation des parents
   Raymond Perron 69
6. La participation dans le secteur des affaires sociales : le Québec face aux récentes suggestions de l'Organisation mondiale de la santé
   Michel O'Neill 79
7. La question régionale au Québec : une question périphérique pour un centre incertain
   Lionel Robert 119

TROISIÈME PARTIE : **LES STRUCTURES CONSULTATIVES** . . 145

8. La consultation publique : une forme de participation du public aux décisions
René Parenteau 147

9. La participation institutionnelle du syndicalisme québécois : variations sur les formes du rapport à l'État
Mona-Josée Gagnon 173

QUATRIÈME PARTIE : **L'IDÉAL PARTICIPATIONNISTE** 205

10. Demain l'autogestion ?
Gabriel Gagnon 207

11. La participation : des comités de citoyens au mouvement communautaire
Andrée Fortin 219

12. La participation politique au Québec et au Canada
Philip Resnick 251

Bibliographie sélective des écrits québécois sur la participation
Marie-Hélène Côté 267

PREMIÈRE PARTIE

Évolution

1

La participation politique: leçons des dernières décennies

Jacques T. Godbout

La naïveté qui caractérisait l'attitude des années 1960 face à la participation n'est plus de mise. Les effets pervers que cette idée généreuse a trop souvent entraînés sont aujourd'hui reconnus, sauf par ceux qui refusent de tirer une leçon quelconque du passé comme aux plus beaux jours de la Révolution tranquille, ou par ceux qui sont trop bien servis par cette idée dans leur position de pouvoir.

Cela étant admis, il est également vrai que tant qu'existera la démocratie représentative, la participation demeurera un ingrédient indispensable à la vie politique, même si elle s'exerce souvent contre la démocratie. Car la démocratie n'est pas le marché. Autrement dit, le citoyen n'est jamais entièrement extérieur à « son » gouvernement ; il n'y est jamais comme un pur étranger, à la manière du consommateur dans le rapport marchand (preuve par l'absurde : s'il le devient, la démocratie cesse d'opérer...). On ne change pas de gouvernement et de communauté comme on change de voiture, quoi qu'en disent les tenants du néolibéralisme, du *public choice* et du « vote avec ses pieds ». C'est pourquoi ce pouvoir de retrait que possède le *consommateur* sur le marché, le *citoyen* en dispose dans une proportion beaucoup plus faible. Le citoyen doit donc « compenser » cette plus faible possibilité de retrait (d'*exit*, dirait Hirschman) par autre chose. Cet ingrédient, c'est la participation, qui découle du fait que le citoyen est un membre du même ensemble que ceux qui le gouvernent.

Ce statut de membre n'empêche toutefois pas le citoyen d'être *aussi* relativement étranger à son gouvernement, de le juger comme s'il était extérieur. C'est ce qui distingue la démocratie représentative de la démocratie directe, dans laquelle tous sont membres actifs et décisionnels. La démocratie représentative est un système dans lequel la relation gouvernants-gouvernés échappe en partie au principe de la participation à un ensemble où tous sont membres actifs et décisionnels. Le droit à l'opposition — et donc à un certain type de retrait — est au cœur de la démocratie moderne et fonde les droits de la personne. Or, la participation tend à restreindre ce droit au retrait et à l'opposition. Elle tend à le limiter au droit à « faire valoir son opinion ». Comme la participation existera toujours, le danger qu'elle se transforme en instrument pour faire taire l'opposition et empêcher de changer les décideurs lorsque l'on en n'est plus satisfait sera donc aussi toujours présent.

Compte tenu du fait que le Québec a été un véritable laboratoire de la participation pendant quelques décennies, comment peut-on envisager aujourd'hui, sans naïveté mais sans cynisme, le présent et l'avenir de la participation, le nécessaire mélange entre la mobilisation des citoyens et l'exercice de leur droit à l'opposition, l'apport éventuel de certaines formes de démocratie directe à la démocratie représentative qui par ailleurs est là pour rester ?

Bref, la naïveté est dépassée, mais la participation doit exister dans une société démocratique. Compte tenu de la richesse de l'expérience québécoise de participation et des différentes approches théoriques et points de vue que l'on peut adopter, comment envisager aujourd'hui la participation ?

Le texte qui précède a été communiqué aux auteurs invités à collaborer au présent ouvrage sur la participation. Volontairement, aucune définition n'a été proposée, laissant à chacun le soin de circonscrire le phénomène étudié. La participation des travailleurs à l'intérieur de l'entreprise a toutefois été exclue, considérant qu'à elle seule elle aurait supposé un volume complet de la collection « Questions de culture ». Nous nous en sommes donc tenus à ce

que l'on appelle couramment la participation politique. Malgré cette limite, le champ couvert par les auteurs touche presque tous les phénomènes importants survenus au Québec depuis la Révolution tranquille. La convergence qui en ressort, sous l'éclatement apparent et la multiplicité des perspectives et des angles d'approche, est d'autant plus remarquable et riche d'enseignements concernant la participation.

Mais commençons par étaler le champ couvert avant de nous pencher sur les convergences. La participation est partout comme en fait foi l'étendue du champ couvert par les auteurs.

— Je vais voter ? Je participe.
— Je fais partie d'un comité d'école ? Je participe.
— Je suis membre d'un club de pétanque, de l'âge d'or, etc. ? Je participe.
— Je manifeste contre la loi 63, pour le désarmement ? Je participe.
— Je pose des bombes en tant que membre du FLQ ? Je participe.
— Je fonde une revue (*Mainmise*, *Parti pris*, etc.) ? Je participe.
— Je fais partie d'un conseil supérieur quelconque ? Je participe.

La participation fait flèche de tout bois et sert à identifier toute manifestation des citoyens « ordinaires », de ceux qui n'ont pas de pouvoir. Cela n'est pas sans danger, dans la mesure où plus une société fonctionne mal, plus il y a de probabilités, dans une démocratie, que le nombre de personnes qui manifestent et se manifestent augmente. On peut ainsi facilement être entraîné à conclure que plus une société est en crise, plus elle participe, et qu'il est donc souhaitable qu'elle soit en crise ! On en arrive en outre à considérer toute manifestation d'opposition non seulement comme positive, mais aussi comme représentant un phénomène nouveau.

Or, s'il existe bien de nouvelles formes de participation, il est difficile de considérer nouvelle toute forme de contestation du pouvoir : les groupes de pression, les lobbies et même les manifes-

tations font partie intégrante de l'histoire des démocraties représentatives et ont même été essentiels à l'avènement de ces dernières. Il n'y a rien de nouveau dans tout cela. Mais il est également vrai que, comme l'affirme Léon Dion, « la mise en place de nouvelles formes de participation a immensément étendu le champ de la représentation politique » (*Le Devoir*, 31 octobre 1990).

Quelles sont ces nouvelles formes ? Parmi tout ce que nos collaborateurs présentent dans cet ouvrage, quels éléments ont-ils considérés comme une contribution nouvelle à la démocratie ? Certains éléments ont-ils, au contraire, contribué à réduire le champ démocratique ?

UN DOUBLE DÉPLACEMENT

À la lecture des textes qui suivent l'idée se dégage progressivement que la participation a conduit à un double déplacement. Le premier déplacement, c'est celui des *citoyens* vers ce qu'on peut appeler les *producteurs* de la société. On entend par là les membres de la société en tant qu'ils contribuent officiellement à la production, au PNB. Le mouvement de participation a accru le pouvoir des membres de la société en tant que producteurs, et a aussi contribué à une certaine décentralisation dans ce domaine, autrement dit à un plus grand partage du pouvoir entre les producteurs, autant qu'à un accroissement du pouvoir de l'ensemble des producteurs sur la société.

Le deuxième déplacement a trait au processus même de décision. Il s'agit d'un déplacement de la décision elle-même vers l'amont de la décision, que la plupart des auteurs désignent par le stade de l'élaboration de la décision. Voyons de plus près comment ce double déplacement se présente.

Des citoyens aux producteurs

La participation a entraîné un déplacement du rôle des citoyens en tant que membres de la société vers une amplification de leur rôle en tant que producteurs, comme si souvent c'était le seul rôle qui avait vraiment de l'importance. J'emprunte ici la notion de producteur à Baechler qui, dans son monumental ouvrage sur la démocratie, la définit de la façon suivante : « J'entends par producteurs tous ceux qui contribuent à mettre à la disposition des consommateurs un bien ou un service » (1985 : 362).

Gabriel Gagnon traite directement de cette question, et ne considère les membres de la société qu'en tant que producteurs, plus spécifiquement en tant que « travailleurs et travailleuses ». Il exclut les dirigeants d'entreprises. Son bilan, tout en étant nuancé, est positif. Les expériences de cogestion et d'autogestion, sans avoir produit tout ce que l'on espérait d'elles, sont considérées comme un acquis. Mais même sur le plan de la société globale, ce n'est que comme travailleurs que l'auteur envisage la participation des membres d'une société. Pour lutter contre les effets pervers de la gestion participative introduite par le patronat, il propose même au mouvement syndical, à la suite de Tixier, « qu'il se fasse porteur d'un nouvel imaginaire collectif fondé sur une *culture de producteurs* ».

Pour sa part, Vincent Lemieux se demande en échange de quoi la participation est obtenue. Il avance l'idée que la participation des dernières décennies a beaucoup plus profité aux employés de l'État qu'aux résidents, qui profitaient eux du petit patronage. Ce dernier a été remplacé par la participation comme forme d'accès aux biens politiques. Le bilan net semble être une concentration des biens politiques dans le « grand patronage » d'une part, chez les employés de l'État d'autre part, au détriment du citoyen bien souvent. Autrement dit, la participation a profité aux membres de la société dans leur rôle de producteurs, en tant que contributeurs au PNB (ce qui ne signifie évidemment pas que les employés de l'État ne sont pas par ailleurs également des citoyens).

Andrée Fortin décrit les multiples facettes de ce que l'on pourrait appeler la mouvance communautaire et contre-culturelle. On y constate là aussi le passage du militantisme bénévole vers ce que l'on pourrait appeler le militantisme permanent. Ainsi elle souligne que le colloque de Victoriaville, qui regroupait en 1986 l'ensemble du mouvement participationniste communautaire, était essentiellement composé d'employés d'organismes, c'est-à-dire de producteurs rémunérés. De même, l'auteure considère que le bénévolat, c'est-à-dire l'activité non rémunérée, ne peut être qu'un aspect secondaire de la participation, un aspect marginal, le noyau dur étant nécessairement assuré par des permanents, des personnes payées pour le faire. Il n'en a pas toujours été ainsi. Les militants, dans tous les secteurs (syndical, politique, charitable, etc.), ont longtemps été des bénévoles, ou des volontaires, dans tous les mouvements sociaux. On constate donc ici aussi un déplacement vers les employés rémunérés, au point où l'on peut parfois se demander si ce que l'on appelait le militantisme, puis le mouvement communautaire, n'a pas en grande partie été transformé en programme gouvernemental de création d'emplois, un vrai militant devenant un employé d'un organisme financé par l'État. Car, comme l'affirme l'auteure, « qui a les moyens d'être bénévole ? » Même dans ce secteur du mouvement communautaire, on retrouve donc un déplacement similaire, et la prépondérance des employés, des salariés, des « producteurs ». Il est vrai que l'auteure relève une tendance récente à la généralisation de la participation dans les groupes d'entraide, les associations et les clubs divers, non fondés sur ce rôle de producteur. Nous y reviendrons.

Mona-Josée Gagnon traite de ce problème à partir de ce qu'elle appelle la participation institutionnelle du mouvement syndical. Elle discute un modèle de société qui constitue une sorte d'institutionnalisation de ce pouvoir des producteurs. C'est le modèle néocorporatiste, emprunté aux social-démocraties, dans lequel des organismes représentatifs des membres de la société en tant que producteurs prennent les grandes décisions politiques, au détriment même souvent de la démocratie représentative. Ce modèle néocorporatiste suppose en effet que les représentants des patrons

d'une part, des syndiqués d'autre part, et des représentants des citoyens (les élus) prennent les décisions importantes en matière économique. Il place ainsi sur un pied d'égalité les représentants élus des citoyens, et les représentants de ces organismes issus des producteurs, patrons et employés, consacrant la prépondérance du statut de producteur. Dans ce modèle, « seuls les groupes qui détiennent ou sont censés détenir un pouvoir économique sont des acteurs de plein droit ». Ce modèle a conduit le mouvement syndical québécois, à l'initiative de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ), à réclamer une politique de plein emploi.

Globalement, ce déplacement est évalué plutôt positivement pour les individus en tant que producteurs. Le mouvement de participation a étendu et a accru leur pouvoir et a conduit aussi vers plus d'égalité entre les producteurs. Cet aspect de la participation est très important pour Yves Martin qui conçoit la démocratie comme un mouvement d'égalisation des conditions et est le seul collaborateur à noter que l'égalisation des conditions et la participation peuvent être des objectifs qui ne sont pas toujours réconciliables, la plupart des autres auteurs paraissant considérer que les deux se renforcent nécessairement. Ici encore on constate que, pendant les dernières décennies, cet objectif d'égalité a été davantage atteint pour les individus en tant que producteurs qu'en tant que citoyens. Le domaine scolaire et le domaine des affaires sociales en sont un témoignage. Dans le domaine scolaire, par exemple, dans quelle mesure y a-t-il eu véritablement accès plus universel et plus égalitaire au système d'enseignement, notamment à l'enseignement supérieur ? Cela n'est pas évident avec la multiplication des écoles privées, le taux inquiétant d'analphabétisme chez les adultes, etc. Par contre, l'amélioration des conditions de travail des enseignants et l'égalisation de ces conditions sur tout le territoire sont, elles, des phénomènes évidents. Dans le domaine des affaires sociales, le même constat s'impose (Godbout, Leduc et Collin, 1987).

De la prise de décision à son élaboration

Ce deuxième déplacement est fondamental et il est un effet direct de la participation. C'est d'abord Vincent Lemieux qui le met en évidence : le patronage était un phénomène de participation à la *mise en œuvre* des décisions. Il a été remplacé par différentes formes d'engagement (militantisme, consultation...) qui déplacent toutes le processus en amont, vers le stade de *l'élaboration* de la décision. Mais cela est souligné aussi par de nombreux autres collaborateurs. Il importe de remarquer que ce déplacement semble conduire à une diminution du pouvoir des citoyens, contrairement au premier déplacement qui avait pour résultat d'accroître le pouvoir des producteurs. Par exemple, Lionel Robert souligne que les mouvements régionaux et de décentralisation sont venus du centre (gouvernement québécois) ou ont été récupérés par lui, et ont constitué beaucoup plus une centralisation locale qu'une décentralisation des pouvoirs provinciaux. Une sorte d'encadrement du local par le central, autrement dit.

Mais c'est dans le domaine scolaire et celui des affaires sociales que ce déplacement et cette diminution du pouvoir apparaissent de la façon la plus évidente. L'évolution historique tracée par Perron montre bien que lorsque l'on met en perspective les structures de participation mises sur pied depuis vingt-cinq ans, on ne constate pas une plus grande répartition des pouvoirs, mais bien plutôt une compensation par une participation consultative pour un pouvoir décisionnel perdu. Après avoir enlevé le pouvoir aux commissions scolaires composées de citoyens élus, on les dote de structures consultatives. En d'autres mots, ce que Perron décrit, c'est une multiplication d'instances d'où une grande partie du pouvoir a été extraite au préalable par le niveau central.

Il est intéressant de comparer cette évolution avec celle du domaine des affaires sociales. Les nouvelles structures de participation décrites par O'Neill — ainsi que celles proposées par la Commission Rochon — correspondent exactement à ce que, dans le domaine scolaire, on considère comme une diminution du

pouvoir des citoyens, dont le rôle est déplacé en amont de la décision, au stade de son élaboration.

Enfin, Parenteau présente les nombreuses structures de consultation qui ont été mises sur pied dans des secteurs comme l'environnement. Tout en se situant elles aussi le plus souvent au stade de l'élaboration, on constate là un progrès. Dans la mesure où ces structures visent à remplacer partiellement les lobbies et à rendre plus transparente l'influence de la population et des groupes sur la décision, il y a là une distribution de pouvoir qui n'est probablement pas négligeable. Cela est également souligné par Mona-Josée Gagnon : « Participer, c'est dire non au lobbying et faire le choix de la représentation publique. » Mais notons que cette évolution est récente. Elle augure peut-être une nouvelle ère de la participation qui irait dans le même sens que la multiplication des groupes soulignée par A. Fortin.

Avant de discuter cette idée, résumons. On assiste à une perte de pouvoir des citoyens au profit d'un pouvoir consultatif plus faible, par le déplacement de leur intervention vers le stade de l'élaboration de la décision par opposition au stade de la prise de décision elle-même ou de sa mise en œuvre. Un double déplacement conduit d'une part à un accroissement du pouvoir des producteurs et, plus globalement, à une diminution du pouvoir des citoyens, à une concentration des pouvoirs. Les deux déplacements se renforcent mutuellement. Par ailleurs, la mise en place récente de certaines structures consultatives et la multiplication des associations indiquent un élargissement de l'intervention de la population.

Devant ce bilan, comment ne pas évoquer la thèse de Hubert Guindon, mal reçue au Québec pendant de nombreuses années, selon laquelle la Révolution tranquille a consisté essentiellement en la montée et l'installation des classes moyennes avec tous les privilèges qui les accompagnent. Le mouvement de participation serait un élément de cette ascension, le passage du patronage aux bénéfices accordés aux employés de l'État en représenterait alors le symbole. Cela n'est pas sans rappeler les analyses

classiques de Merton sur le système du *bossism* dans les villes américaines et son remplacement par la prise du pouvoir des classes moyennes, avec comme conséquence des politiques qui leur sont beaucoup plus favorables.

Sans nier la pertinence de cette explication sociologique, il est aussi nécessaire de proposer une interprétation plus politique de l'expérience québécoise de participation, en voyant s'il est possible de comprendre certaines des constatations faites ici à la lumière de la théorie de la démocratie et du rôle que doit y jouer la participation.

L'EXPÉRIENCE QUÉBÉCOISE ET LA THÉORIE DE LA PARTICIPATION

La participation ne renforce pas toujours la démocratie. Elle peut même restreindre le champ de la représentation. Cette constatation va à l'encontre de la théorie et de l'idéal participationnistes qui posent comme postulat que toute participation est nécessairement souhaitable, est nécessairement un ajout, un supplément à la démocratie représentative et qu'elle étend nécessairement le champ de la représentation politique. Si cela est vrai dans plusieurs cas, cela est aussi faux dans d'autres, comme le montrent bien nos collaborateurs. Et c'est donc sur ce résultat non prévu par les théoriciens de la participation qu'il faut se pencher.

Pour bien comprendre la théorie participationniste, il faut préciser à qui les tenants de cette théorie s'opposent. Les participationnistes s'opposent à ceux qu'ils désignent par le terme d'élitistes. Ces derniers considèrent que la population n'est pas assez intelligente, compétente, informée, bref, quelle qu'en soit la raison, qu'elle n'est pas capable de participer vraiment aux décisions. Les élitistes croient que si le peuple se met à participer, si trop de gens s'en mêlent, la démocratie elle-même est en danger d'anarchie ; elle est en crise, pour reprendre le titre d'un ouvrage célèbre, *The Crisis of Democracy*, qui a constitué pour les participationnistes une attaque de la démocratie.

Les participationnistes affirment au contraire que tous sont aptes à décider (ou doivent le devenir grâce à l'éducation), et ils en concluent que tous doivent participer, ou du moins, que la démocratie doit sans cesse tendre vers cet idéal. Ils souhaitent que, dans une société, tous prennent part à toutes les décisions qui les concernent, sous toutes les formes possibles. C'est la base de la théorie participationniste, qui leur permet de déduire que tout ce qui se rapproche de cet idéal est un acquis pour la démocratie.

Deux hommes politiques français représentent parfaitement les deux thèses opposées. Mendès-France, participationniste, affirme :

> La démocratie ne consiste pas à mettre périodiquement un bulletin de vote dans une urne, à déléguer les pouvoirs à un ou à plusieurs élus, puis à se désintéresser, s'abstenir, se taire, pendant 5 ans, pendant 7 ans. Elle est action *continuelle* du citoyen, non seulement sur les affaires de l'État, mais sur celle de la région, de la commune [...] La démocratie n'est efficace que si elle existe partout et en tout temps. Le citoyen est un homme *qui ne laisse pas à d'autres* le soin de décider de son sort. Il n'y a pas de démocratie si le peuple n'est pas constitué de véritables citoyens, agissant constamment en tant que tel (l'italique est de nous).

Par ailleurs, Michel Debré déclare :

> La démocratie ce n'est pas l'affectation permanente des passions ni des sentiments populaires à la discussion des problèmes d'État. Le simple citoyen, qui est un vrai démocrate, se fait en silence un jugement sur le gouvernement de son pays et lorsqu'il est consulté, à date régulière, pour l'élection d'un député par exemple, exprime son accord ou son désaccord. Après quoi, comme il est normal et sain, il retourne à ses préoccupations personnelles, qui ont leur grandeur.

Que nous apprend l'expérience québécoise en ce qui concerne ces deux conceptions classiques et opposées de la démocratie, la première défendue depuis le XIX^e^ siècle par J.S. Mill jusqu'au Canadien C.B. Macpherson aujourd'hui, la seconde ayant été particulièrement bien défendue par Schumpeter ?

Au Québec, l'expérience de participation des dernières décennies conduit à une constatation troublante : la participation mène souvent à moins de démocratie, et non à plus de démocratie. Elle entraîne précisément l'effet que les participationnistes dénoncent : une structure de décision dans laquelle le fossé entre ceux qui savent, les compétents et les autres, en l'occurrence les participants, est plus grand que jamais, et où ces derniers ont moins de pouvoir que dans la structure que l'expérience de participation souhaitait précisément remplacer ; une diminution du nombre de personnes impliquées dans les décisions. Autrement dit, tout se passe comme si certaines expériences de participation se rapprochaient non pas de l'objectif des participationnistes, mais de la situation décrite et souhaitée par les élitistes.

L'expérience québécoise permet de le constater, mais non de l'expliquer. Comment rendre compte de cet étrange effet pervers ? Faut-il en déduire que les élitistes ont raison et que, comme l'affirme Debré, il faut que le peuple se contente de voter ? Nous aimerions soutenir l'idée suivante. Les participationnistes dénoncent avec raison cette coupure entre le peuple et les élites. Mais à partir de la prémisse que tous sont aptes à participer, ils ont tort de conclure que tous doivent tendre à participer à toutes les décisions, et à tous les stades. À partir de la même prémisse des participationnistes selon laquelle il n'est pas démocratique d'exclure la population « ordinaire », qu'il est illégitime d'opérer cette coupure, l'expérience québécoise de participation conduit à une conclusion différente : on ne doit pas en conclure que tous doivent participer, ou doivent tendre à participer à toutes les décisions. Un tel idéal, dans le contexte de la démocratie représentative, entraîne nécessairement l'effet contraire : il diminue, au lieu d'accroître, le nombre de participants. Pourquoi ?

Les participationnistes souhaitent la participation maximale de tous à toutes les décisions. Cela inclut bien sûr la décision qui consiste à choisir ceux qui exécuteront les décisions, les chefs, quel que soit leur pouvoir par ailleurs. Mais ils ne font pas de distinction entre cette dernière décision et les autres. C'est là que réside la faiblesse de leur théorie.

Pour mieux comprendre, revenons à la distinction de Vincent Lemieux, reprise par de nombreux collaborateurs. Il existe une différence très importante entre le fait de participer à l'élaboration d'une décision, à sa mise en œuvre, à son évaluation, etc. Même si ces différents stades sont parfois difficiles à distinguer de façon précise, on constate que la participation est essentiellement un apport au stade de l'élaboration de la décision. Pourquoi un tel déplacement ? Pourquoi l'idéal participationniste voulant que tous prennent part à toutes les décisions qui les concernent conduit-il à cet accent mis sur le stade de l'élaboration ? Parce que cette utopie provient du modèle de la démocratie directe. Plusieurs collaborateurs s'y réfèrent : Resnick, Fortin, Parenteau.

La démocratie directe consiste exactement en cela : c'est un modèle où tous prennent part à la discussion, à l'élaboration de la décision jusqu'à ce que tous parviennent à un accord. Ce modèle existait chez les Grecs, évidemment, mais aussi dans de très nombreuses sociétés archaïques (Baechler), ainsi que dans de petites organisations à l'intérieur de nos sociétés comme l'atteste la littérature anthropologique. Il existe en fait partout où existe le droit de veto, c'est-à-dire le pouvoir d'un seul membre d'empêcher qu'une décision soit prise, que l'unanimité nécessaire soit réalisée. C'est effectivement le modèle le plus respectueux de tous les membres d'un ensemble quelconque, comme le montre Simmel : « Le principe que la minorité doit s'incliner signifie que la valeur absolue ou qualitative de la voix individuelle est réduite à celle d'une unité purement quantitative » (Simmel, 1987 : 566).

Il n'est donc pas étonnant que les sociétés modernes qui valorisent tant l'individu tendent vers ce modèle. Alors pourquoi ce modèle entraîne-t-il des effets pervers lorsqu'il est appliqué à la démocratie indirecte, au système de la démocratie représentative ? Parce que la démocratie représentative consiste essentiellement en un pouvoir de décision très particulier : celui de choisir les décideurs et de pouvoir les remplacer à intervalles réguliers et, de ce fait, de pouvoir les influencer de différentes manières lorsqu'ils sont « au pouvoir », selon l'expression consacrée. Qu'implique ce modèle de démocratie directe, c'est-à-dire ce pouvoir

sur l'élaboration de la décision quand on le place dans le cadre de la démocratie représentative, où c'est plus le choix des décideurs qui est essentiel ? Cela implique précisément que le choix des décideurs devienne secondaire. Plus on prend part aux décisions à prendre, moins le choix des décideurs a de l'importance. Or, qu'est-ce que le choix des décideurs ? Ce n'est rien d'autre qu'une autre façon de nommer la démocratie représentative.

La participation provoque donc un déplacement du lieu central d'exercice de la démocratie représentative. Ce lieu n'est pas le même dans les deux modèles. Choix des décideurs pour la démocratie représentative, élaboration des décisions pour la participation. Ce déplacement fait que les deux modèles ne sont pas complémentaires ; ils ne s'enrichissent pas mutuellement de façon constante comme le supposent les participationnistes, mais, au-delà d'un certain seuil, ils peuvent s'appauvrir l'un et l'autre. On en arrive donc à la conclusion que l'un des postulats de la théorie participationniste est faux : la participation n'est pas toujours un apport à la démocratie représentative. Elle peut en être une solution de rechange.

Mise en perspective, la participation apparaît comme une diminution de la démocratie chaque fois qu'elle a remplacé un mécanisme électif, comme ce fut le cas dans les commissions scolaires. Cela explique également qu'elle provoque un déplacement vers la participation des producteurs, puisque ce sont eux [1], presque par définition, qui sont les plus présents au stade de l'élaboration des décisions dans nos sociétés divisées en producteurs et en consommateurs.

La leçon à tirer de l'expérience québécoise de participation, c'est donc que, dans le cadre de la démocratie représentative, l'idée que tous participent à toutes les décisions à tous les stades conduit non pas à une extension, mais à une limitation de la démocratie, et cela, non pas à cause des raisons invoquées par les élitistes à l'effet d'une incapacité quelconque de la majorité de la population à contribuer autrement que par leurs votes à la gouverne de leur société, mais en vertu des caractéristiques propres à la démocratie elle-même sous sa forme représentative.

Mais alors, pourrait-on rétorquer, pourquoi ne pas appliquer la démocratie directe aux sociétés industrielles, si elle constitue une forme supérieure de démocratie ? Outre les raisons invoquées habituellement avec raison quant à la taille des sociétés industrielles, j'aimerais souligner des facteurs liés aux valeurs propres aux sociétés modernes, et qui rendent impossible le remplacement de la démocratie représentative par la démocratie directe (Godbout, 1990).

Pour démontrer ce point, posons que toute société essaie d'éviter le plus possible les conflits. Or, il est évident que les deux sources majeures de conflits internes potentiels d'une société sont la distribution et l'attribution des biens et du pouvoir entre ses membres. On peut donc penser que pour régler ce problème de conflits dans une société, la situation idéale est que les biens et le pouvoir soient attribués selon des règles fixes, immuables, que personne ne peut changer, et cela signifie que chacun sache d'avance quelle est sa part de biens et de pouvoir. On peut imaginer que c'est ce que la plupart des sociétés essaient de réaliser, et que c'est tout à fait raisonnable, rationnel. Cela ne préjuge en rien de ce que sera la distribution elle-même. Elle peut être très égale ou très inégale, mais elle est fixe et fixée dans le temps. Elle n'est donc pas libre. Cela suppose donc, même si cette distribution est égale, qu'il n'y a ni démocratie au sens du libre choix de ceux qui auront le pouvoir politique, ni marché qui suppose la liberté de la circulation des biens et de leur appropriation, ni liberté des rapports sexuels, car tout cela entraînerait nécessairement une grande inégalité. Cela ne correspond évidemment pas à la société moderne et montre, incidemment, que la valeur première de la société moderne n'est pas l'égalité, mais la croissance, la libération de la production de surplus qu'entraîne la liberté de circulation des biens. Ces deux conceptions de la démocratie s'opposent, comme le montre Y. Martin. Mais laissons de côté le problème du marché, de la libre circulation des biens, puisque ce n'est pas le sujet de ce texte.

Si la distribution du pouvoir est fixée à l'avance et si elle est répartie de façon relativement égalitaire, on obtient alors une situation qui permet que tous participent à toutes les décisions selon le souhait des participationnistes. Tous peuvent discuter des décisions jusqu'à un accord si cela n'entraîne pas de modification de l'attribution du pouvoir, si le pouvoir de chacun est fixé par ailleurs. Au contraire, si l'attribution du pouvoir est libre, alors la décision la plus importante sera pour cette société de choisir le mécanisme par lequel on accède au pouvoir. C'est la décision la plus importante en soi, parce qu'elle menace continuellement la société en contenant une possibilité de conflits majeurs. La participation aux autres décisions est donc nécessairement secondaire dans ces sociétés.

C'est exactement le cas des démocraties représentatives, c'est-à-dire de la démocratie comme on l'entend aujourd'hui : le libre choix pour l'ensemble des membres de la société d'élire les gouvernants et la possibilité permanente de les remplacer. Dans ce contexte, la participation aux autres décisions est nécessairement limitée et doit être subordonnée à cette décision majeure. En d'autres termes, si une société opte pour la démocratie représentative, elle ne peut pas étendre indéfiniment la participation de tous aux décisions elles-mêmes (aux autres décisions que celles de choisir ceux qui décident à la place des autres) sans affecter le mécanisme et l'importance du choix des décideurs. C'est pourquoi l'idéal des participationnistes, tel qu'il est énoncé plus haut par Mendès-France, est impossible, non pas pour les raisons avancées par les élitistes, mais à cause des caractéristiques essentielles de la démocratie représentative ; non pas parce que les citoyens « ordinaires » [*sic*] seraient incompétents, incapables, etc. (je n'aborde pas ici cette question de la compétence des citoyens), mais parce que cela mine la démocratie elle-même, en affectant la décision la plus importante, qualitativement différente des autres, celle du choix des décideurs. Plus tous prennent collectivement les décisions, moins le choix des décideurs devient important. La démocratie représentative et la démocratie participative se renforcent et se complètent jusqu'à un certain seuil, à partir duquel au contraire

elles se contredisent. Il faut donc d'abord choisir ce que l'on privilégie : choix des décideurs ou choix des décisions. Les deux choix sont rationnels. Empiriquement, l'histoire et l'anthropologie permettent de constater que la première se retrouve presque seulement dans les petites sociétés ou les petites organisations, et que la seconde semble convenir aux grandes sociétés [2]. On constate aussi que lorsque l'on veut appliquer la démocratie participationniste à ces grands ensembles, on retrouve en fait un très petit nombre de personnes qui prennent les décisions sans avoir été choisies par l'ensemble pour le faire, et que seule la démocratie représentative permet à tous, dans ce contexte, de participer à au moins une décision, essentielle : celle de choisir ceux qui vont décider à leur place et sous leur surveillance, qu'ils peuvent remplacer, et auxquels ils peuvent s'opposer. Car lorsque l'on déplace le centre du système vers l'amont ou l'aval, la place est déjà occupée, comme on l'a vu. La participation renforce donc la démocratie seulement lorsqu'elle est utilisée à l'intérieur, et non à l'extérieur, des mécanismes de la démocratie représentative. C'est pourquoi le mouvement participationniste, dans sa tendance idéaliste à vouloir sortir du système politique, conduisait à une diminution et non à un renforcement de la démocratie.

La distinction opérée par la plupart des auteurs de ce volume entre l'élaboration de la décision et la décision elle-même est donc effectivement fondamentale. La participation aura toujours tendance à déplacer le système vers l'élaboration des décisions, la démocratie représentative vers le choix des décideurs.

LA PARTICIPATION COMME MAUVAISE CONSCIENCE DE LA DÉMOCRATIE

G. Fortin, en décrivant le BAEQ, affirme que les structures de participation y excluaient volontairement les élus, et constituaient une structure parallèle à l'abri des politiciens, et cherchant éventuellement à les remplacer. Cet ingrédient est demeuré présent dans le mouvement de participation jusqu'à tout récemment. C'est

pourquoi on peut se demander si la participation n'était pas une étrange utopie qui visait à sortir le politique du politique (ou de LA politique, ou des politiciens) pour le rendre plus pur, à l'abri de la politicaillerie, des jeux de pouvoir, de tout ce qui est laid dans l'exercice du pouvoir. Avec le temps, on s'est aperçu que lorsque l'on sort le pouvoir du politique, on le confie en fait aux administrateurs, aux professionnels, aux technocrates, aux permanents, et non pas au peuple.

Aujourd'hui la participation rentre au bercail, elle revient au politique. En effet, les auteurs qui décrivent les structures actuelles parlent davantage des liens avec les instances politiques. En revenant au politique, la participation rejoint son lieu naturel ; elle cesse d'être une utopie de remplacement du politique. Une utopie qui oubliait que non seulement la démocratie représentative est le moins mauvais et non le meilleur des systèmes de gouvernement, mais aussi qu'il y a un grand danger à chercher à en faire le meilleur. Cela entraîne le déplacement du centre du système de l'élu à l'administrateur, des élus aux nommés. Le rapport élu/citoyen est la clé de voûte de tout système de démocratie représentative. Si ce rapport n'est pas sain, solide, tout l'édifice risque de s'effondrer. En voulant déplacer la décision vers le stade de son élaboration, la participation déstabilisait la démocratie. En considérant secondaire le lien élus/citoyens au profit d'une relation nommés/administrés, la participation diminuait en fait le nombre de ceux qui sont partie prenante dans les décisions, directement ou indirectement. Elle enlevait le pouvoir des électeurs pour le donner aux actifs, aux mobilisés, aux permanents, aux producteurs, rompant ainsi un équilibre fragile. Car, comme le constate et le dit si bien Mona-Josée Gagnon, « le filet associatif filtre nécessairement les participations ».

Mais, petit à petit, le système politique a récupéré la participation, l'a réintégrée dans son giron, l'a rendue complémentaire au système représentatif et l'a reliée à lui, comme le montrent le texte de Parenteau sur les structures de consultation actuelles et celui de Resnick. En revenant au politique, avec ses qualités et ses

défauts, la participation a été remise à sa place. On en parle de moins en moins d'ailleurs. Là où l'on utilisait le terme de participation il y a vingt ans, on le remplace aujourd'hui par un vocabulaire plus précis désignant le lieu d'insertion de l'exercice du pouvoir dans les institutions. Concertation, collaboration, consultation, représentation, pression, lobby, opposition, contestation, décentralisation et, évidemment, démocratie sont des termes utilisés aujourd'hui à la place de participation. Tout cela, au sens large, fait partie des processus de participation politique, comme cela l'a d'ailleurs toujours été. Bref, on situe aujourd'hui la participation dans un contexte plus large, mais on lui accorde un rôle beaucoup plus modeste. Ce qu'il y a de nouveau (ou ce qui reste), ce sont certaines institutions consultatives qui élargissent le champ de la représentation politique en remplaçant le lobbying par des procédures de pression politique plus ouvertes, publiques, transparentes. Voilà l'apport essentiel du mouvement de participation ; modeste, mais réel.

Aujourd'hui la démocratie représentative est de nouveau à l'honneur. Cela est sain et ne peut que contribuer à remettre les choses à leur place. Mais ce n'est pas non plus sans danger. Comme l'affirme Resnick, la participation incarnera toujours la mauvaise conscience du système. C'est son rôle, qu'elle joue fort bien à condition justement de rester à l'intérieur du système, de ne pas vouloir s'en échapper dans une utopie de remplacement par le meilleur gouvernement possible, par un système où tous prendraient part continuellement à toutes les décisions. Dans nos sociétés, nous sommes condamnés au moins mauvais, mais nous pouvons toujours tenter de le rendre encore moins mauvais. La participation est là pour montrer la nécessité, pour les citoyens, de ne pas se laisser endormir par les charmes de la démocratie représentative et l'illusion qu'elle donne de pouvoir abandonner le système à lui-même et vaquer à ses occupations, qui ont certes leur importance [*sic*]... comme dit Debré. C'est sa face marchande, autre illusion, autre utopie, située à l'opposé de l'utopie participationniste. C'est celle des élitistes qui, comme Debré, croient que la démocratie pourrait fonctionner comme le marché fonctionne à

l'égard des consommateurs, utopie qui consiste à penser que le citoyen peut se contenter de voter. La démocratie représentative doit constamment éviter le double piège des utopies participationniste et marchande. Rien ne peut l'en prémunir, car elle est fondée sur des éléments appartenant aux deux. L'expérience québécoise renvoie donc dos à dos participationnistes et élitistes. La participation doit demeurer, mais elle ne doit jamais prendre la place de la représentation dans une société comme la nôtre. À cette condition, elle contribuera à étendre le champ de la représentation politique.

NOTES

1. Est-il nécessaire de préciser que les catégories utilisées ici de producteur et de citoyen ne se réfèrent pas à des groupes concrets, mais à des statuts, à des rôles remplis par les membres d'une société. Un producteur est aussi un citoyen. Mais tous les citoyens ne sont pas des producteurs (retraités, etc.).
2. Sur ce point voir Godbout, 1990.

RÉFÉRENCES

Baechler, Jean, *Démocraties*, Paris, Calmann-Lévy, 1985.

Crozier, Michel, Samuel P. Huntington et Jofi Watanuki, *The Crisis of Democracy*, Trilateral Commission's Task Force on the Governability of Democracies, New York University Press, 1975.

Debré, Michel, *Ces princes qui nous gouvernent*, cité dans *Daedalus*, hiver 1984, p. 170.

Godbout, Jacques T., *La démocratie des usagers*, Montréal, Boréal, 1987.

———, « Démocratie directe et démocratie représentative : à propos de *Démocraties* de Jean Baechler » *Revue du Mauss*, 1990 (7), p. 15-28.

Godbout, Jacques T., Murielle Leduc et Jean-Pierre Collin, *La face cachée du système*, Rapport présenté à la Commission d'enquête sur la santé et les services sociaux, Québec, Les Publications du Québec, 1987.

Guindon, Hubert, *Tradition, modernité et aspiration nationale de la société québécoise*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 1990.

Hirschman, Albert, *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1970.

Macpherson, C.B., *Principes et limites de la démocratie libérale*, Montréal, Boréal, 1985.

Mendès-France, Pierre, *La république moderne, proposition*, Paris, Gallimard, 1966.

Mill, J.S., *Utilitarianism, On Liberty and Considerations on Representative Government*, London et Melbourne, Everyman's Library, 1972.

Schumpeter, Joseph, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Payot, 1979.

Simmel, Georg, *Philosophie de l'argent*, Paris, PUF, 1987.

2

La société démocratique de participation

Gérald Fortin*

Jacques T. Godbout : J'aimerais d'abord que vous nous rappeliez comment vous en êtes arrivé à élaborer un modèle de participation à la fin des années 1960.

Gérald Fortin : Je voudrais préciser que ce n'est pas un modèle de participation, mais un modèle de société démocratique. Ce modèle a été élaboré à l'époque de la Commission Castonguay-Nepveu. Il est important de se rappeler le contexte. On était à l'époque de la guerre à la pauvreté aux États-Unis, lancée par le gouvernement américain et reprise surtout par les Églises. Ce qui s'est passé à Montréal, en particulier à l'initiative de ce qui s'appelait alors le Conseil des œuvres, était un reflet de ce qui s'était produit auparavant aux États-Unis. Les comités de citoyens, c'était une imitation de ce qui se faisait déjà aux États-Unis, ce qui a conduit à une remise en question importante chez les travailleurs sociaux.

Par ailleurs, les années 1960, c'est aussi l'époque de la décolonisation, ce qui va donner lieu à des mouvements nouveaux.

---

* Le sociologue Gérald Fortin a été un des théoriciens les plus importants du mouvement de participation au Québec. Pendant de nombreuses années, il a été fréquemment consulté autant par les organismes gouvernementaux que par les groupes populaires. Il est aujourd'hui professeur émérite à l'Institut national de la recherche scientifique (Université du Québec).

En France, c'est le père Lebret d'Économie et Humanisme qui lance l'idée de développement avec participation. Chez les Anglo-Saxons, c'est le *community development* qui est aussi une forme d'autodéveloppement, dans laquelle s'implique beaucoup l'anthropologie dite appliquée.

Tout cela allait dans le sens même d'une prise en main du développement par les gens eux-mêmes, et non par les experts. Il faut encore ajouter un troisième apport, celui des socialistes de l'Ouest canadien, et surtout de la Saskatchewan. Au début des années 1960, leur influence était très grande au sein du gouvernement fédéral. Ils sont à l'origine de la Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole (ARDA). Pour la première fois, on a parlé de participation dans un document officiel.

J. T. G.: C'est cette loi qui a permis au gouvernement québécois de créer le Bureau d'aménagement de l'Est du Québec, le fameux BAEQ ?

G. F.: Oui. Mais la première influence sur le BAEQ a été celle du père Lebret. On y concevait l'élaboration d'un plan de développement directement par la population. Ensuite, l'influence des Américains et du *community development* est venue s'y ajouter. Mais toute cette expérimentation était rendue possible grâce aux socialistes de l'Ouest qui avaient inclus la participation dans leur projet de loi.

J. T. G.: Quel a été l'apport du BAEQ ?

G. F.: Il y a eu deux choses. La première, c'est que le BAEQ a réussi à faire participer les citoyens à l'action et à la pensée des technocrates, les technocrates étant alors des chercheurs. C'est une première invention du BAEQ, avec ses innombrables comités d'aménagement.

Mais ce qui était aussi caractéristique du BAEQ, c'est que tout ce processus de participation se situait à l'intérieur de la machine du BAEQ, et que ça excluait les maires, les députés, et tous les élus. C'était une sorte de structure parallèle, technocratique

et qui est rapidement devenue consultative. C'est-à-dire que, rapidement, ce n'était plus la population elle-même qui faisait le plan.

Deuxièmement, je pense que le BAEQ a surtout permis une réflexion approfondie sur la participation. On y changeait de définition à peu près tous les quatre mois, surtout chez ceux qui travaillaient en animation. Cette réflexion a exercé une grande influence ultérieurement.

J. T. G. : Le BAEQ, c'était situé en Gaspésie. Comment cela a-t-il pu influencer ce qui se passait à Montréal, dans les comités de citoyens, dont vous parliez tout à l'heure ?

G. F. : C'est qu'il est passé beaucoup de monde au BAEQ, y compris des gens de la revue *Parti pris*, et beaucoup de ces personnes sont retournées à Montréal ou ailleurs au Québec et ont influencé ce qui s'est déroulé par la suite.

J. T. G. : Oui, mais plusieurs ont contesté la participation.

G. F. : C'est vrai. Mais ils sont quand même restés très proches de l'esprit qui consistait à donner du pouvoir à ceux qui n'en avaient pas. Ils contestaient l'État technocratique, et avec raison. Car il ne faut pas oublier qu'au début des années 1960 l'État apparaissait comme la planche de salut pour les Québécois, comme le moyen de sortir de la grande noirceur. Il fallait absolument renforcer l'État, lui confier de plus en plus de tâches, le rationaliser. Cela a donné l'ère des grands commis de l'État qui voulaient définir les orientations du Québec indépendamment même des politiciens.

J. T. G. : C'est-à-dire la technocratie ?

G. F. : La technocratie n'a jamais été aussi forte au Québec que pendant cette période-là. Mais on continuait à parler de participation surtout dans des domaines tels que le logement, la rénovation urbaine, etc. Les citoyens voulaient avoir leur mot à dire et se manifestaient alors ceux qu'on appelait les experts du peuple, qui s'opposaient aux experts technocrates. On essayait de légitimer la participation des gens dans un programme en se

fondant sur le fait qu'ils connaissent le problème aussi bien sinon mieux que les technocrates. Mais c'est alors une participation portant sur les moyens, et non pas sur les fins. Par exemple, à la Petite Bourgogne, à Montréal, on n'a pas demandé aux gens s'ils aimaient mieux tel genre de maisons plutôt que tel autre ; mais on les consultait pour savoir s'ils aimaient mieux un mur de briques rouges ou un mur de planches.

Ces constatations m'ont conduit à élaborer un modèle qui distingue deux sortes de rationalité : la rationalité des moyens et la rationalité des fins. Pendant les époques de crise, il y a une réflexion sur les fins et un choix des fins. Ce qui complique les choses, c'est que, depuis le XIX^e^ siècle, on tend à faire de la rationalité une valeur. En même temps, on a inventé la démocratie, qui devint un mot à la mode avec la révolution industrielle. Ces deux valeurs sont presque en contradiction.

J. T. G. : Rationalité et démocratie ?

G. F. : Oui, si on veut être rationnel, on va tenter d'être efficace et rapide. Si on est démocratique, on va prendre le temps de discuter, on va perdre beaucoup de temps.

J. T. G. : Alors vous croyez que la société bureaucratique est plus efficace qu'une société démocratique ?

G. F. : Bureaucratique non, mais technocratique oui. Mais même si c'est inefficace, la démocratie est un droit. On doit exiger de pouvoir discuter sur les fins. C'est un droit du citoyen, attaché au statut de citoyen et non pas à un autre statut. C'est pourquoi je n'aime pas beaucoup la participation des usagers, qui m'apparaît comme une dénaturation des droits des citoyens.

Cette réflexion sur la distinction entre les fins et les moyens, jointe à des études que j'ai réalisées sur les conseils régionaux de développement, m'a conduit à cette idée de société démocratique de participation. J'ai développé cette idée dans l'annexe 25 du rapport de la Commission Castonguay-Nepveu, et aussi dans un article pour la revue de François Perroux, *Économies et sociétés**.

* Voir la bibliographie à la fin de l'ouvrage.

L'idée de participation dans ce modèle, c'est une consultation sur les fins avec tous les groupes, organisés et non organisés.

J. T. G. : La participation, c'est donc une consultation ?

G. F. : Oui, car la décision finale reste quand même entre les mains des élus. Mais cela suppose aussi une décentralisation aux différents paliers de gouvernement. Cela suppose, par exemple, qu'un CLSC ne dépende pas directement du ministère, mais dépende du gouvernement local. Le gouvernement central assume surtout des fonctions de coordination. Bien sûr, c'est une société qui n'a jamais existé !

J. T. G. : Vous faisiez à l'époque trois scénarios pour le Québec : société de classes, société techno-bureaucratique et société de participation. Comment caractériseriez-vous aujourd'hui la société québécoise par rapport à ces trois scénarios ?

G. F. : C'est un mélange de société de classes et de société technocratique. Si on prend par exemple les CLSC, leurs conseils d'administration devaient être majoritairement composés de clients et avoir beaucoup de pouvoirs. En pratique, la majorité des clients, des citoyens, a sauté. Et c'est devenu presque dès le départ une organisation professionnelle et technocratique. C'était pour moi le premier test de cette société de participation, dans la mise en place de la réforme du secteur des affaires sociales.

J. T. G. : Ce test a échoué ?

G. F. : Il a échoué. Il a tué la participation.

J. T. G. : Pourquoi ?

G. F. : Beaucoup à cause des groupes de pression professionnels : travailleurs sociaux, médecins. Déjà au moment où l'on préparait le rapport, on avait beaucoup de problèmes avec eux, notamment avec les travailleurs sociaux qui voulaient en profiter pour devenir une profession honorable.

J. T. G. : Aujourd'hui diriez-vous qu'on est plus éloigné ou plus rapproché qu'il y a 25 ans de la société démocratique de participation que vous appeliez de vos vœux ?

G. F. : Je crois qu'on en est peut-être plus proche aujourd'hui.

J. T. G. : Ah bon ! Pourquoi ?

G. F. : Ce n'est pas venu de l'État, mais des citoyens qui se sont organisés. Je pense qu'il y a quand même une certaine prise en main par les groupes. Ce n'est pas nouveau. Mais c'est peut-être plus accentué actuellement, il y a peut-être plus de citoyens aujourd'hui qui décident des choses, non seulement des moyens, mais qui décident aussi des objectifs. La multiplication des associations de toutes sortes, différentes de ce qu'on avait prévu évidemment, m'apparaît intéressante.

J. T. G. : À l'extérieur de l'État ou en liaison avec l'État ? Car il faut peut-être rappeler que vous avez toujours distingué entre ce qui se passait au sein de l'État et en dehors de l'État. Vous avez même toujours accordé plus d'importance à ce que vous appeliez le « spontané ».

G. F. : Oui, mais de toute façon le spontané finit toujours par s'organiser ou se faire organiser. Ce que je trouve intéressant actuellement, c'est que les gens essaient de résoudre leurs problèmes, où qu'ils soient. Ils s'organisent, créent des groupes d'entraide, etc. Mais l'État doit aussi entrer en ligne de compte, car si chacun décidait de son côté, ce serait le chaos. L'État reste toujours nécessaire comme agent de coordination. Quand je pense « État », je pense plus à une coordination qui vise à éviter les contradictions.

J. T. G. : On aborde peut-être ici l'aspect le plus utopique de votre modèle, car on a rarement vu un État se contenter de coordonner. Ce serait une sorte de fédération de groupes ?

G. F. : Avec un système très décentralisé et complet dans tous les secteurs, l'État n'a plus qu'à coordonner.

J. T. G. : Mais revenons à votre affirmation selon laquelle la société actuelle se rapproche de la société de participation. Quelle sorte de groupes, d'organismes vous fait conclure cela ?

G. F. : Toutes les sortes de groupes. Le nombre de groupes s'est multiplié. Avant les années 1960, on avait un monopole qui était l'Église. L'État est intervenu et a remplacé l'Église dans les secteurs des loisirs, de la santé, de l'école. Pendant un certain temps, on a eu un monopole qui a remplacé un autre monopole. Aujourd'hui, ce nouveau monopole est en train d'être remis en question par les groupes.

J. T. G. : Le projet de participation démocratique aura donc dans un premier temps été tué dans l'œuf par l'État sous la pression des groupes professionnels. Mais aujourd'hui ce projet serait de nouveau sur la sellette. C'est ce que vous semblez conclure. On ne prévoyait pas à l'époque l'impact aussi négatif des professionnels.

G. F. : En fait, au moment des travaux de la Commission Castonguay-Nepveu, on pouvait déjà le prévoir. Les travailleurs sociaux, par exemple, souhaitaient utiliser la réforme pour leur pouvoir professionnel.

J. T. G. : Comment situez-vous cette utopie de la participation par rapport à ce qui semble devenir la nouvelle utopie actuelle, à la suite de ce qui se passe dans les pays de l'Est : le modèle de la démocratie représentative qui revient comme idéal, alors que, pour ceux qui favorisaient la participation, c'était précisément un modèle un peu méprisé et considéré comme très insuffisant, qu'il fallait, précisément, compléter, voire remplacer par la participation ?

G. F. : C'est que, dans les pays de l'Est, on avait affaire à des technocraties presque à l'état pur, sans aucune participation, ce qui fait que la démocratie représentative est déjà une grande amélioration. Une chandelle, c'est mieux que la noirceur complète.

J. T. G. : Alors vous croyez que l'on se dirige peut-être vers un État beaucoup moins présent dans la société ? Au profit de qui cela se produit-il ? Seriez-vous devenu néolibéral ?

G. F. : Non ! Car, dans ma tête, l'État fort se situerait au niveau local ; il est beaucoup plus facile de contrôler son conseiller municipal que son député. Par exemple, les CLSC relèveraient de la municipalité, ou de la municipalité régionale de comté (MRC). Cela avait d'ailleurs été prévu à un moment donné, sous le gouvernement du Parti québécois.

J. T. G. : Pour vous, est-ce que la prise du pouvoir par le Parti québécois a constitué un pas en avant vers une société plus participationniste ?

G. F. : Non, ceux qui ont été élus étaient des professionnels ou des technocrates.

J. T. G. : Oui, mais quand quelqu'un est élu, est-ce qu'il est toujours technocrate ? Qu'est-ce qui définit le technocrate, sa personnalité ou son statut ?

G. F. : Il est vrai que lorsqu'il est élu, il peut légitimement prendre des décisions. Mais il conserve son mode de pensée et il aura tendance plus que les autres à consulter d'autres techniciens plutôt que la population.

J. T. G. : Mais s'il consulte trop les techniciens et que la population n'est pas d'accord, elle peut toujours ne pas le réélire.

G. F. : Si ce sont de bons technocrates, ils vont avoir compris comment manipuler la population.

J. T. G. : Est-ce qu'un démocrate aussi ne manipule pas souvent la population ?

G. F. : Non, un démocrate, il convainc.

3

La participation et les partis politiques

Vincent Lemieux

En simplifiant beaucoup, on peut dire que les partis ont eu pendant longtemps des clients, qu'ils ont ensuite cherché à avoir des militants et que, de plus en plus, ils ont des opinants. Toujours ils ont pu compter sur des fidèles. Il y a là quatre types de participation, fort différents l'un de l'autre, quand on les considère en relation avec la réalisation des politiques publiques et comme un phénomène d'échange où des contributions sont consenties en retour de rétributions passées, ou en vue de rétributions futures.

LA PARTICIPATION ET LES PARTIS

C'est par une restriction de son sens premier que la participation en est venue à désigner la part prise par les simples citoyens dans des décisions qui les concernent de quelque façon. La participation peut être entendue dans un sens beaucoup plus général, comme le fait, par exemple, Yves Winkin (1981 : 7) quand il montre que la communication, conçue selon la métaphore de l'orchestre, est « un système à multiples canaux auquel l'acteur social participe à tout instant, qu'il le veuille ou non ». Winkin ajoute que cet acteur, en sa qualité de membre d'une certaine culture, fait partie de la communication comme le musicien fait partie de l'orchestre.

Appliquée au politique, cette vue de la communication étend la participation à tous les acteurs qui contribuent de quelque façon à la réalisation des politiques publiques et aux autres activités politiques. Des acteurs qui sont de simples citoyens participent au politique, et ce, à différents titres, mais la participation est aussi le fait d'acteurs collectifs comme les partis, les administrations et les multiples groupes d'intéressés qui interviennent dans les processus politiques. Dans le présent texte, nous allons toutefois nous limiter à la participation des acteurs individuels que nous considérons comme de simples citoyens, dans la mesure où elle est rendue possible par l'existence de partis politiques. Nous allons voir comment cette participation a évolué au cours de la deuxième moitié du XX^{e} siècle. Nous situerons pour cela la participation dans les processus de réalisation des politiques publiques, en nous demandant en échange de quoi la participation est obtenue.

E.E. Schattschneider (1960) a bien montré comment les partis étaient irremplaçables pour mobiliser, en particulier par la politisation des conflits, des électeurs qui, autrement, ne participeraient pas aux processus politiques, laissés entre les mains des administrations et des groupes d'intéressés. Les quatre types de participation que nous avons distingués ont à cet égard des caractéristiques bien différentes l'un de l'autre. La part que prennent les simples citoyens, mobilisés par les partis, à la réalisation des politiques publiques est très variable, selon que le citoyen est un client, un militant, un opinant, ou encore un fidèle.

LA PARTICIPATION DES CLIENTS

Comme on l'a souvent noté, le clientélisme se situe généralement dans les processus de mise en œuvre des politiques publiques, ou encore des programmes ou projets qui en découlent plus ou moins. Les faveurs discrétionnaires obtenues grâce au patron viennent récompenser la contribution du client à des activités du patron, ou encore engagent le client à contribuer à ces

activités dans l'avenir. Ce sont là les traits dominants du clientélisme comme type de participation politique (Lemieux, 1977).

Jusqu'au milieu des années 1950, la participation des simples citoyens au politique, par la médiation des partis, a pris cette forme, et ce, de façon généralisée. Les partis avaient des députés et des candidats, quelques personnes qui s'occupaient de l'organisation centrale ou régionale et du financement, des organisateurs de circonscription et des organisateurs locaux. Ils avaient aussi un grand nombre de clients, quand ils dirigeaient le gouvernement, fédéral ou provincial. Les députés, les candidats, les organisateurs et les préposés au financement étaient d'ailleurs eux-mêmes des clients de patrons supérieurs, tout en étant aussi des patrons de clients inférieurs. Bref, une vaste pyramide de clientélisme qui allait du premier ministre ou du chef de l'opposition aux simples électeurs, en passant par quelques paliers intermédiaires.

À l'occasion, les patrons et les clients participaient à l'émergence des politiques publiques ou à leur élaboration. À titre de patrons ou de clients, cependant, leurs activités se situaient principalement dans la mise en œuvre des politiques et de leurs prolongements.

Dans une étude du patronage politique au Québec de 1944 à 1972 (Lemieux et Hudon, 1975), les prestations les plus souvent distribuées aux clients ont été comptabilisées, à partir de ce que rapportait la presse écrite. On peut les regrouper en quatre grandes catégories : les contrats et les achats dont bénéficie le client, les emplois en tous genres, les commissions et autres versements directs d'argent, les travaux de voirie et tout ce qu'ils signifient pour les résidents ou les usagers locaux.

Toutes ces prestations, on le voit, découlaient de la mise en œuvre de décisions gouvernementales concernant la fonction publique et les activités des ministères et autres organismes gouvernementaux. Évidemment, la pratique du clientélisme pouvait aussi avoir des conséquences sur l'émergence ou l'élaboration des politiques publiques. Le fait de nommer un partisan à un poste de

sous-ministre ne manquait pas de colorer les politiques du ministère en question. Les simples citoyens, cependant, n'étaient que des clients inférieurs qui n'accédaient pas à des postes de direction et qui n'avaient aucun pouvoir sur la détermination des politiques publiques.

Les petits contrats et achats dont ils bénéficiaient, les petits emplois qu'on leur accordait, les commissions ou autres dons d'argent qu'ils obtenaient parfois, ainsi que les travaux dont ils profitaient avaient tous comme caractéristique d'être acheminés vers eux par des voies autres que strictement administratives. Par le patronage, il y avait une personnalisation et une « politisation » de la mise en œuvre qui permettaient de diriger de manière discrétionnaire vers des clients des prestations qui auraient pu être distribuées de façon plus bureaucratique et plus dépersonnalisée.

En échange, les clients contribuaient par leurs votes, mais aussi, du moins pour certains d'entre eux, par de l'argent, du travail d'élection ou de l'information. Ces prestations servaient aux patrons dans leur compétition avec leurs rivaux des autres partis. Si bien qu'on peut dire de l'opération de patronage qu'elle consiste pour le patron à agir sur l'administration au profit du client pour que celui-ci contribue à agir sur la politique au profit du patron (Lemieux, 1987 : 14-15).

Il est difficile de faire le compte des simples citoyens qui participaient ainsi, à titre de clients, aux processus de mise en œuvre des politiques publiques et à la compétition entre les partis pour la direction de l'appareil gouvernemental. On peut cependant estimer que, dans chacune des quelque cent circonscriptions électorales ou presque du Québec, plusieurs centaines d'électeurs profitaient, à un moment ou l'autre des quatre années d'un mandat électoral, du « petit » patronage, qui venait les sortir de leur impuissance devant l'administration dans la mise en œuvre des politiques publiques. L'Union nationale, plus que le Parti libéral, exploitait ce « petit » patronage, rentable sur le plan électoral. Les libéraux, dans la première moitié des années 1960 et au début des années 1970, ont eu davantage tendance à réserver les faveurs du patro-

nage à quelques clients plus importants, par népotisme ou autrement (Lemieux et Hudon, 1975 : 79-116).

Le renforcement de l'administration, et en particulier l'apparition du syndicalisme dans la fonction publique, la lutte contre le patronage dramatisée par la création de la Commission Salvas, au début des années 1960, et l'intervention de plus en plus organisée de l'État dans le développement économique ont sapé en grande partie les bases du « petit » patronage. Tous ces facteurs ont grandement restreint le patronage des petits emplois dans la fonction publique, celui des achats ou des contrats au profit de petits commerçants, de petits entrepreneurs ou de petits professionnels, le patronage par les travaux de voirie ou autres dans les villages ou dans les rangs qui profitaient surtout aux résidents de ces lieux. On peut se demander avec Roch Bolduc (Gow, 1986 : XIII) si l'espèce de patronage collectif, par les conventions collectives dans le secteur public, qui a remplacé ce « petit » patronage, ne constitue pas un recul à cet égard, en ce qu'il restreint les faveurs gouvernementales à ceux qui travaillent au sein des organisations étatiques ou péri-étatiques.

Le « gros » patronage a subsisté, comme l'a montré le premier mandat du gouvernement Mulroney à Ottawa, mais le « petit » patronage, parce qu'il est maintenant trop restreint, n'est plus un moyen très efficace pour les partis du Québec de mobiliser des électeurs et d'obtenir d'eux les votes, sommes d'argent, travaux d'organisation ou d'élection qu'exige la compétition politique. La situation n'a pas évolué de la même façon dans d'autres provinces canadiennes, en particulier dans les provinces maritimes (Simpson, 1988).

LA PARTICIPATION DES MILITANTS

Avec la création de la Fédération libérale au milieu des années 1950, un grand parti entreprenait pour la première fois au Québec de se fonder sur des militants plutôt que sur des clients (Boily, 1988). Les créditistes avaient été les premiers à fonctionner

ainsi dans les années 1940, mais ils ne formaient qu'un petit parti dont les succès électoraux ont d'ailleurs été très modestes à l'époque.

Après le Parti libéral, l'Union nationale a tenté elle aussi, mais, sans trop de conviction, de se donner des militants, à la suite de ses assises de 1965. À ce moment, les créditistes, sur la scène fédérale surtout, avaient des organisateurs qui étaient bien plus des militants que des clients. C'est toutefois le Parti québécois, dans les années 1970, qui est allé le plus loin sur la voie du militantisme (Larocque, 1971), avec tous les avantages et tous les inconvénients que cela comporte.

Le militant, comme le client, donne son vote au parti et lui fournit de l'argent (au moins par l'achat d'une carte de membre), ainsi que du travail d'organisation et du travail d'élection. Sa participation va cependant au-delà de ces activités. Dans les milieux qu'il fréquente, il cherche à convertir d'autres électeurs à la cause du parti, et pas seulement au moment des élections. Autrement dit, il agit comme un leader d'opinion à partir des enseignements qu'il a reçus et de sa connaissance aussi bien de l'idéologie du parti que des situations ou des événements concrets qui viennent illustrer la justesse de la cause qu'il défend. À cet égard son travail d'organisateur repose sur des incitations différentes de celles du client.

Quelles sont les rétributions du militant ? Selon la typologie de Clark et Wilson (1961), elles sont davantage idéologiques (*purposive*) qu'utilitaires. Ce ne sont pas les prestations du clientélisme qui intéressent le militant, mais les causes, généralement idéologiques, que promeut le parti et qui viennent de la politisation des conflits dont parle Schattschneider : la démocratisation de la vie politique et la justice sociale dans le Parti libéral de la fin des années 1950, l'augmentation du pouvoir d'achat des gagne-petit et la lutte contre les pouvoirs de la haute finance dans le Crédit social des années 1960, la souveraineté du Québec et la social-démocratie dans le Parti québécois des années 1970.

Daniel Gaxie (1977) a bien montré les limites de ces motivations idéologiques. Il note que dans les partis de militants, qui ont généralement une organisation officielle très étendue comprenant de nombreux postes à tous les paliers, l'occupation de ces postes est une motivation non négligeable des membres. Gaxie écrit ceci (p. 129) :

> Offrant une certaine sécurité, de nombreux avantages matériels et de multiples gratifications symboliques — prestige, honneur, puissance — ces postes présentent suffisamment d'attraits pour que certains agents sociaux en fassent le but de leur vie et se consacrent du même coup totalement au parti qui leur permettra de les atteindre.

Ce tableau vaut surtout pour des partis idéologiques européens comme les partis communistes ou encore certains partis socialistes ou social-démocrates, mais, dans la Fédération libérale et encore plus dans le Parti québécois, ces motivations « positionnelles » furent sans doute importantes pour bon nombre de militants. Elles existent d'ailleurs à des degrés divers dans toutes les organisations. Cependant, le fait que l'organisation officielle ait été très limitée, sinon inexistante, chez les créditistes montre que autant les motivations positionnelles que les motivations idéologiques n'expliquent pas entièrement la participation des militants. Les militants comme les clients sont aussi des fidèles, comme nous allons le voir plus loin.

Quoi qu'il en soit, la participation des militants à la réalisation des politiques publiques est bien différente de celle des clients. Les militants sont associés aux premières phases de la réalisation des politiques, au lieu d'être confinés aux modalités clientélistes de leur mise en œuvre. À l'occasion des congrès ou conseils généraux (ou nationaux), ils sont appelés à élaborer et à discuter des propositions qui, lorsqu'elles sont intégrées au programme du parti, peuvent devenir ensuite des politiques publiques ou des éléments de politiques publiques.

Cette participation a toutefois des limites, qui sont autant de menaces pour les partis de militants. Les propositions venant

de la base sont généralement trop nombreuses pour qu'elles soient toutes discutées de façon que les militants aient le sentiment qu'elles sont prises au sérieux. Quand les discussions sont vives et prolongées, il y a toujours risque qu'elles produisent des dissensions dans le parti (Wilson, 1966). Et surtout, même si les propositions deviennent des éléments du programme du parti, il n'est pas pour autant assuré qu'elles soient incluses dans son programme de gouvernement. On se souvient des réticences, pour dire le moins, de René Lévesque à inclure dans un programme de gouvernement du Parti québécois des résolutions pourtant adoptées par le congrès du parti sur la langue ou encore sur le droit à l'avortement.

On retrouve là le grand dilemme qui afflige tous les partis quand ils accèdent à la direction du gouvernement ou qu'ils sont en état d'y accéder : doivent-ils gouverner en fonction de leurs militants ou en fonction des électeurs ? C'est parce qu'ils optent généralement pour les électeurs et que les techniques d'analyse et d'action sur ceux-ci se sont grandement raffinées que les partis recherchent de plus en plus la participation des opinants. C'est peut-être aussi parce que les militants ont moins bien réussi que les organisateurs qui pratiquaient le clientélisme à informer les dirigeants des partis de l'opinion des électeurs.

LA PARTICIPATION DES OPINANTS

Les partis ont toujours des clients qui obtiennent par leur intermédiaire des faveurs reliées à l'activité gouvernementale, en échange des contributions qu'ils apportent aux activités partisanes. Ces clients sont toutefois moins nombreux que dans les années 1950 ou 1960, et surtout la proportion des gros clients a augmenté par rapport à celle des petits clients.

De même les partis ont toujours des militants. Il y en a toutefois beaucoup moins dans le Parti québécois qu'au cours des années 1970, et les partis créditistes sont disparus. Le Parti libéral

du Québec compte beaucoup de membres, mais une petite proportion d'entre eux sont des militants au sens où nous l'avons entendu dans ce texte, soit des partisans convaincus d'une doctrine et qui cherchent à convaincre d'autres électeurs, en plus de participer à l'élaboration du programme du parti. Il faut cependant noter l'apport, depuis quelques années, des jeunes libéraux qui, dans l'élaboration des politiques tout au moins, ont donné à leur parti plus de militantisme que les jeunes péquistes.

Les partis provinciaux du Québec recherchent moins qu'avant le militantisme de leurs membres. Ils attendent plutôt de leurs membres et de leurs sympathisants qu'ils contribuent à leur financement ainsi, bien sûr, qu'à leurs activités électorales. Pour les activités électorales et pour la réalisation des politiques publiques, les partis ont recours, de plus en plus, aux opinants. Les sondages politiques qui sont faits pour le compte des partis par leurs propres sondeurs ou par les entreprises qui sont proches des partis s'inscrivent dans une optique de marketing électoral et politique. Ils sont beaucoup plus raffinés que ceux qui sont commandités et rendus publics par les médias. Il ne s'agit pas uniquement de prédire le résultat des élections ou de montrer comment la population se divise à propos d'une politique, d'un projet de politique ou d'un problème susceptible de faire l'objet d'une politique. Les sondages sont plutôt élaborés dans le but d'influencer la population ou plus exactement certains segments de la population (Lemieux, 1988 : 53-79).

Pour cela, il s'agit de savoir quelle est l'opinion des électeurs sur l'image du chef ou des autres leaders du parti, sur des secteurs de politiques, sur des éléments dans ces secteurs de politiques, etc., qui peuvent être « contrôlés », c'est-à-dire qu'on peut changer selon ce que révèlent les sondages. Il s'agit aussi de savoir quels sont les électeurs les plus susceptibles d'être influencés positivement par ces contrôles. Par exemple, si les sondages révèlent qu'un leader est estimé compétent en matière économique mais peu compétent en matière environnementale chez les électeurs de moins de trente ans, la stratégie du parti sera de faire en sorte que

son leader traite de problèmes économiques devant des publics d'étudiants ou encore devant d'autres publics où les jeunes sont relativement nombreux. Ou encore si des sondages révèlent que les allocations données à la naissance d'un troisième enfant sont un peu moins populaires que des subventions aux garderies chez les jeunes couples, mais que les allocations le sont plus dans l'ensemble de la population, on exploitera davantage la première politique que la seconde lorsque le parti s'adressera à la population en général.

Comme le démontrent ces quelques exemples, les opinants peuvent participer, plus ou moins à leur insu, à toutes les phases de la réalisation des politiques publiques, leur émergence, leur élaboration et leur mise en œuvre. Ils peuvent aussi participer, toujours par la voie des sondages, à l'évaluation des politiques publiques, comme ils peuvent faire en sorte, par leurs opinions, qu'une politique ne soit jamais prise en charge, ou encore qu'elle soit abandonnée en cours d'élaboration ou même de mise en œuvre. Si on constate, par exemple, que les sanctions associées à une politique sont très impopulaires, des mots d'ordre seront donnés pour que l'on cesse à toutes fins utiles de les appliquer.

Qu'est-ce qui incite les opinants à contribuer ainsi à la réalisation des politiques publiques, ou encore à donner leur opinion sur de quelconques sujets reliés à l'activité des partis ? Notons d'abord que cette contribution exige peu d'efforts. Il suffit de répondre pendant quelques minutes, le plus souvent au téléphone, à des questions généralement fermées, c'est-à-dire qui comportent des réponses prédéterminées. Les contributions que fournissent les clients et les militants sont beaucoup plus exigeantes. Ensuite les opinants, quand ils acceptent de répondre aux questions des sondeurs, ont le sentiment plus ou moins vague de fournir de l'information dont les décideurs tiendront compte. La motivation d'exercer une influence, si minime soit-elle, sur les processus politiques ne doit donc pas être écartée.

Il nous semble cependant que l'opinant, comme le client ou le militant, est aussi animé par une motivation plus proprement

« socialitaire », au sens de la socialité et des identifications et différenciations qui la nourrissent. Avant d'explorer ce mode de participation, qui traverse les autres, nous voudrions souligner les limites de l'« opinantisme » comme type de participation politique au service des partis et de leurs entreprises politiques. Ces limites ont trait aux deux aspects de la participation que nous avons retenus dans le présent texte : la part prise aux différents processus par lesquels se réalisent les politiques publiques (émergence, élaboration et mise en œuvre) et l'échange de contributions contre des rétributions.

S'il est vrai que la contribution de l'opinant exige peu d'efforts, sa rétribution en retour est aussi fort limitée, si on la compare à celle du client ou du militant. Les clients reçoivent des prestations personnalisées qui se situent dans les processus de mise en œuvre des politiques. Les militants, quant à eux, ont toujours la possibilité de prendre des initiatives dans l'émergence ou l'élaboration des politiques et de participer aux débats qui les entourent. En revanche, les opinants sont confinés à donner à des questions prédéterminées des réponses qui seront traitées statistiquement.

Ainsi, les spécialistes en marketing remplacent, de façon très centralisatrice, les patrons des clients et les responsables des militants qui étaient répartis d'une manière plus décentralisée aux différents paliers des partis. La participation des simples opinants étant plus restreinte que celle des simples clients et des simples militants, elle favorise la centralisation au profit de ceux qui sont les maîtres de ce type de participation.

LA PARTICIPATION DES FIDÈLES

Les partis ont des clients, des militants et des opinants, mais ils ont aussi parmi eux et en dehors d'eux des fidèles qui votent systématiquement pour le même parti d'une élection à l'autre, à moins de circonstances exceptionnelles. Beaucoup de ces fidèles

ne sont pas membres en bonne et due forme des partis. S'ils l'étaient, les deux principaux partis du Québec compteraient chacun plus d'un million de membres puisqu'on peut estimer qu'au moins le quart des électeurs s'identifient actuellement au Parti libéral et qu'un autre quart ou presque s'identifie au Parti québécois. Depuis 1973, en effet, chacun des deux partis a obtenu l'appui d'au moins 24 % des électeurs inscrits et on peut penser que ce « plancher » correspond à peu près à la proportion de leurs électeurs fidèles. Parmi ces fidèles, il y a peut-être un quart de « croyants » très intéressés par la politique et qui sont pour la plupart membres des partis.

Il semble que la proportion des fidèles va en décroissant. Dans le deuxième tiers du siècle, elle était sans doute plus près de 60 % que de 50 %. Les traditions familiales expliquent dans bien des cas la fidélité des électeurs, qui peut être nourrie également par les milieux de travail ou par des traditions locales ou régionales. L'identification à un parti est renforcée par la différenciation, souvent intense, avec l'autre parti. Beaucoup de fidèles ou de croyants libéraux sont avant tout des antipéquistes, comme beaucoup de fidèles ou de croyants péquistes sont avant tout des antilibéraux. C'est pourquoi nombre d'anciens partisans de l'Union nationale, qui étaient surtout des antilibéraux, sont devenus des partisans péquistes parce que c'était pour eux le moyen de continuer de s'opposer aux libéraux.

À leur façon, les fidèles qui ne sont pas membres des partis en sont pourtant des quasi-clients, des quasi-militants, en plus d'être des opinants quand ils ont l'occasion de répondre aux questions des sondages. Les rétributions qu'ils reçoivent des partis sont symboliques en ce sens que les satisfactions qu'ils éprouvent tiennent davantage aux identifications et aux différenciations partisanes qu'aux rétributions matérielles ou « matérialisables » médiatisées par les partis. Le quasi-client qu'est le fidèle se satisfait d'être reconnu ou d'avoir l'impression d'être reconnu par le chef ou un des leaders du parti s'il lui arrive d'être sur son chemin. Le quasi-militant se gratifie à exprimer ses identifications et différenciations quand il a l'occasion — qu'il suscite bien souvent — de

discuter de politique dans son entourage. Et s'il répond aux questions des sondeurs, il trouve aussi de la satisfaction à se prononcer en faveur de son parti, de ses leaders et de leurs positions, contre le parti adverse.

D'ailleurs ces rétributions symboliques tiennent une place plus grande qu'on ne le pense généralement chez les véritables clients et les véritables militants. Les clients s'attendent que les patrons leur fournissent des contrats, des emplois, des subventions, mais ils s'attendent aussi à être « reconnus » et bien considérés par les patrons. Les militants, quand ils s'identifient à la cause du parti et s'opposent à celle du parti adverse, trouvent là une façon de se définir socialement et politiquement par rapport à d'autres, tout autant sinon plus qu'ils y trouvent la satisfaction intellectuelle procurée par l'adhésion à une idéologie. On ne peut pas comprendre le militantisme des créditistes, entre autres, si on fait abstraction de ces phénomènes socialitaires. Et les postes occupés dans le parti valent tout autant sinon plus par les gratifications symboliques qu'ils comportent que par les avantages matériels qu'ils permettent d'obtenir, pour reprendre les mots de Daniel Gaxie.

CONCLUSION

En somme, les deux premiers types de participation qui ont été distingués peuvent être définis par leur façon de gérer la fidélité en politique partisane. Le clientélisme est un moyen d'entretenir la fidélité et de convertir des non-fidèles grâce à des prestations venant des patrons et qui se situent dans les processus de mise en œuvre des politiques publiques. Le militantisme exige plus des fidèles, mais il cultive leur fidélité en leur attribuant des postes et en les associant à un peu tous les processus de réalisation des politiques publiques, en particulier à leur émergence et à leur élaboration. À cet égard, le recours de plus en plus généralisé des partis aux opinants traduit l'échec du militantisme, tout en manifestant la volonté des partis de laisser guider ou tout au moins de

corriger leur action par les opinions des électeurs plutôt que par celles des militants.

Plus fondamentalement, la montée de l'opinantisme traduit peut-être la baisse statistique et sans doute aussi structurelle de la fidélité en politique, avec les identifications et les différenciations partisanes qui la nourrissent (Dalton *et al.*, 1984, et Lawson et Merkl, 1988). En plus des autres raisons qui le motivent, le recours aux opinants, c'est-à-dire à la participation la moins exigeante qui soit, est peut-être le symptôme d'une incapacité grandissante des partis à continuer d'offrir la principale voie de participation au politique dans nos sociétés.

RÉFÉRENCES

Boily, R., « Les transformations du Parti libéral sous Georges-Émile Lapalme (1950-1958) », dans J.F. Léonard (sous la direction de), *Georges-Émile Lapalme*, Sillery, Presses de l'Université du Québec, 1988, p. 221-237.

Clark, P.B. et J.Q. Wilson, « Incentive Systems : A Theory of Organizations », *Administrative Science Quarterly*, vol. 6, nº 2, 1961, p. 129-166.

Dalton, R.J. *et al.*, *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies, Realignment or Desalignment ?* Princeton, Princeton University Press, 1984.

Gaxie, D., « Économie des partis et rétributions du militantisme », *Revue française de science politique*, vol. 27, nº 1, 1977, p. 123-154.

Gow, J.I., *Histoire de l'administration publique québécoise : 1867-1970*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1986.

Larocque, A., *Défis au Parti québécois*, Montréal, Éditions du Jour, 1971.

Lawson, K. et P.H. Merkl, *When Parties Fail. Emerging Alternative Organizations*, Princeton, Princeton University Press, 1988.

Lemieux, V., *Le patronage politique. Une étude comparative*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1977.

———, « Le sens du patronage politique », *Revue d'études canadiennes*, vol. 22, nº 2, 1987, p. 5-18.

———, *Les sondages et la démocratie*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 1988. (Coll. « Diagnostic » nº 7).

Lemieux, V. et R. Hudon, *Patronage et politique au Québec (1944-1972)*, Sillery, Boréal Express, 1975.

Schattschneider, E.E., *The Semi-Sovereign People*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1960.

Simpson, J., *Spoils of Power. The Politics of Patronage*, Toronto, Collins, 1988.

Wilson, J.Q., *The Amateur Democrat*, Chicago, The University of Chicago Press, 1966.

Winkin, Y., *La nouvelle communication*, Paris, Seuil, 1981.

DEUXIÈME PARTIE

Les expériences: de l'administratif au politique

4

Limites démocratiques de la participation

Yves Martin

La participation tient de l'essence même de la démocratie, c'est une évidence et, vues sous cet angle, l'idéologie et la fièvre « participationnistes » nées au Québec durant les années 1960 marquaient une manifestation de l'avancée significative de la démocratie dans une société jusque-là enserrée dans des structures de type globalement autoritaire. Dans la « candeur démocratique » des commencements, on a eu tendance à esquiver la question fondamentale des limites qu'imposent à la participation les exigences mêmes de la démocratie. On aurait pu autrement faire l'économie de bien des débats, de durs conflits parfois, et sans doute aussi de bien des désillusions.

Les choix démocratiques fixent les limites de la participation ou, pour le dire en termes positifs, les cadres au sein desquels et les règles selon lesquelles elle peut et doit, idéalement, s'exercer. C'est cette problématique, qui n'a rien de novateur à la vérité, que le présent texte vise à mettre en relief, à la lumière d'expériences et d'observations personnelles portant, en premier lieu, sur le système d'éducation et, en second lieu, sur le régime des négociations dans le secteur parapublic.

LE CHEMINEMENT DE LA PARTICIPATION DANS LE SYSTÈME D'ÉDUCATION

La réforme de l'éducation s'est engagée sous le signe de la participation. Dialogue, consultation, concertation, participation sont dès le départ les maîtres mots du discours officiel et ils correspondent très tôt au lendemain de la création du ministère de l'Éducation, le 13 mai 1964, à une incontestable réalité, dont fait état le Conseil supérieur de l'éducation dans son tout premier rapport annuel consacré à *La participation au plan scolaire* (Rapport annuel 1964-1965) et que décrivent minutieusement les premiers rapports annuels du ministère lui-même. Comment a évolué cette réalité ? Pour en suivre le cheminement, il nous apparaît indispensable de distinguer deux dimensions de la question : la participation à l'élaboration des décisions et l'aménagement des pouvoirs de décision.

La participation à l'élaboration des décisions

Allant au-delà des prescriptions de la loi instituant auprès du ministre un conseil consultatif, le Conseil supérieur de l'éducation, le premier titulaire du ministère, monsieur Paul Gérin-Lajoie, a d'emblée voulu associer les divers milieux concernés à l'élaboration même des décisions autant dans les instances centrales qu'au palier régional. Dès le 14 juillet 1964, un premier comité de planification était formé, le Comité du plan de développement scolaire, présidé par le sous-ministre de l'Éducation et comprenant 24 membres représentant tous les secteurs de l'enseignement. Suivront bientôt, constitués sur le même modèle, le Comité du plan de la formation des maîtres, le Comité de planification de l'enseignement préuniversitaire et professionnel, puis, au plan régional, les comités régionaux de planification scolaire.

Ce n'est pas le lieu de faire l'historique de ces comités, qui ne sont d'ailleurs que les principaux parmi la multiplicité des comités créés durant les premières années du ministère. Ce que

nous voulons souligner, c'est que les comités de planification ont pendant un temps été des lieux de concertation véritable, de participation réelle aux pouvoirs ministériels. Ainsi, les quatre premiers règlements du ministère, ceux qui ont été à la base de la réforme du système, ont, pour l'essentiel, été élaborés au sein des comités de planification : le Règlement nº 1 relatif au cours élémentaire et au cours secondaire (approuvé le 11 mai 1965), le Règlement nº 2 relatif aux examens du ministère de l'Éducation aux cours élémentaire et secondaire (3 mars 1966), le Règlement nº 3 relatif aux études préuniversitaires et professionnelles (30 mars 1966) et le Règlement nº 4 relatif au permis et au brevet d'enseignement (30 mars 1966). Dans le cas particulier du Comité du plan de développement scolaire, on pourrait, sans trop solliciter la réalité, parler d'une expérience réussie de cogestion, du moins pendant ses quelque deux années d'activité efficace : c'est, en effet, dans le cadre des travaux de ce comité qu'ont été notamment mises au point les règles budgétaires devant servir de base au financement des commissions scolaires pour les années 1964-1965 à 1966-1967, règles adoptées sans modifications d'importance par le gouvernement.

Ce type de participation fondée sur la concertation au stade de l'élaboration des décisions n'a duré en somme que peu de temps. Il n'a pas survécu aux premières grandes confrontations entre le ministère de l'Éducation et les enseignants, à propos des conditions de travail de ces derniers, au cours de l'année 1966-1967. Il n'était sans doute pas compatible avec la dynamique de la négociation collective à l'œuvre dans le secteur de l'éducation, où le droit à la grève avait été acquis en 1964. C'est d'ailleurs à propos du respect des règles du financement des commissions scolaires que s'est engagé le processus qui a conduit à la législation de février 1967 (le « bill 25 ») mettant fin à certaines grèves alors en cours et instituant un régime de négociations à l'échelle de l'ensemble du Québec pour les enseignants des commissions scolaires — une « première » dans le secteur parapublic. Les règles de financement des commissions scolaires comportaient évidemment des balises quant à la rémunération des enseignants. Les dépasse-

ments des normes fixées devenaient à la charge des contribuables locaux. Les conflits s'étant multipliés entre syndicats d'enseignants et commissions scolaires, le ministre de l'Éducation, monsieur Jean-Jacques Bertrand, adressa aux commissaires, le 14 octobre 1966, une directive les enjoignant de se conformer aux règles concernant l'augmentation des salaires de leurs enseignants, au risque de devoir faire assumer par leurs contribuables non seulement le montant des hausses excédant le plafond établi par les règles mais la somme totale des hausses accordées par rapport à l'année antérieure. En divers points du territoire, des épreuves de force ont suivi et conduit à l'adoption d'une loi dite « spéciale », la loi 25. La confrontation avait remplacé la concertation. Les centrales représentant les enseignants cesseront bientôt toute participation officielle aux organismes de consultation du ministère : le boycott durera de nombreuses années.

La participation des milieux de l'éducation à l'élaboration des décisions du ministère n'est pas disparue en 1967, mais, depuis lors, elle a, pour l'essentiel, pris la forme de la consultation, principalement dans le cadre des grands conseils : Conseil supérieur de l'éducation, Conseil des universités, Conseil des collèges, mais aussi au sein d'innombrables comités ad hoc ou plus permanents. Pour autant, les expériences de concertation et de participation étroite à l'élaboration de décisions ne sont pas tout à fait absentes de la scène ; bon nombre de comités de programmes pédagogiques ont été des lieux de réelle concertation : on peut à cet égard citer l'exemple des comités de programmes d'enseignement technique dans les cégeps.

L'aménagement des pouvoirs de décision

La question de l'aménagement des pouvoirs de décision — ou de l'aménagement institutionnalisé de la participation — au sein du système d'éducation est généralement abordée sous l'angle de la place respective de la centralisation et de la décentralisation. Les observations qui suivent se situent dans cette perspective.

À propos du couple centralisation/décentralisation dans le secteur de l'éducation, une distinction, généralement négligée, nous paraît s'imposer entre le domaine de l'administration et celui de la pédagogie. La réalité a été et est encore bien différente dans l'un et l'autre cas.

On a beaucoup critiqué, à partir de 1967 surtout dans le contexte précédemment évoqué, le caractère « centralisateur » du ministère de l'Éducation. La critique est, croyons-nous, sans fondement à un double titre, eu égard aux objectifs de la réforme de l'éducation : d'une part, la centralisation administrative était indispensable ; d'autre part, la centralisation pédagogique a été insuffisante.

Il est certain qu'il y a eu, surtout durant les premières années d'existence du ministère de l'Éducation, une forte centralisation administrative. Elle était exigée par la mise en place d'un système cohérent, dont l'organisation et le financement devaient être assurés sur la base d'équité que présupposait l'objectif premier et fondamental de démocratisation du système, d'accessibilité égale aux services d'éducation indépendamment du niveau de richesse des familles et des collectivités locales.

Apparaissent essentielles dans cette perspective des politiques centralisatrices telle la politique de normalisation des revenus et des dépenses des commissions scolaires dont les principes ont été officiellement exposés à l'Assemblée nationale par le Premier ministre Jean Lesage le 17 janvier 1964, quelques mois avant la création du ministère [1]. Normalisation des revenus, d'une part : le ministère exige des contribuables locaux un effort fiscal équivalent, proportionnel à la richesse des divers milieux, et s'engage à combler par des subventions dites d'équilibre budgétaire l'écart entre le rendement de l'impôt foncier local et le niveau des dépenses autorisées. Normalisation des dépenses donc, d'autre part, selon des règles s'appliquant uniformément à toutes les commissions scolaires. On a vu que les règles concernant le personnel enseignant ont très tôt entraîné l'instauration d'un régime de négociations collectives à l'échelle du Québec. Quant aux règles concernant

les autres postes des budgets des commissions scolaires, elles ont été au départ très contraignantes, ne laissant à peu près aucune marge de manœuvre aux administrations locales (plus de 1 500 à l'époque, il est utile de le rappeler). Le but alors visé était d'assurer, dans chaque commission scolaire, la mise en place et le développement de chacun des services indispensables à la réalisation des objectifs de l'enseignement préscolaire, primaire et secondaire. Ce n'est que graduellement, une fois les bases établies, qu'on a donné un peu plus de latitude aux commissions scolaires dans la gestion de l'enveloppe des subventions, toujours sous réserve des conventions collectives d'application générale.

Pour les mêmes motifs de cohérence et d'équité, une forte centralisation administrative a de même marqué l'implantation, à partir de 1967, du réseau des collèges d'enseignement général et professionnel, ceux-ci ne devant aussi acquérir que progressivement une certaine part d'autonomie de gestion, ici encore sous réserve des prescriptions des conventions collectives négociées centralement. Au palier de l'enseignement universitaire, le ministère a dès les débuts cherché à concilier un système équitable de financement avec la tradition d'autonomie d'établissements de ce niveau dans le contexte nord-américain : l'opération, il faut le dire, a été laborieuse en raison de la diversité des institutions et de la complexité des programmes et, encore aujourd'hui, on est à la recherche d'un mode plus satisfaisant de répartition de l'enveloppe globale des subventions affectées à l'enseignement universitaire, problème qui se pose de façon moins marquée pour les autres ordres d'enseignement.

Sur le plan pédagogique, à l'inverse, la critique pourrait porter avec pertinence sur le processus et le degré de décentralisation de notre système d'éducation. À notre connaissance, l'analyse de la participation dans le domaine de l'éducation a négligé cette dimension de la réalité.

Il y a eu, croyons-nous, en ce qui a trait à l'enseignement primaire et secondaire, une décentralisation trop hâtive, prématurée. Il fallait rompre — c'était d'ailleurs l'inspiration du Règlement

nº 1 de mai 1965 — avec un modèle pédagogique rigide laissant bien peu de marge à l'initiative des établissements scolaires et des enseignants et aux adaptations en fonction des besoins diversifiés des élèves, mais on l'a fait trop tôt aux premiers stades de la réforme, alors que le corps enseignant n'y était pas suffisamment préparé et que les services pédagogiques des commissions scolaires n'avaient pas atteint la maturité et acquis les compétences nécessaires. Le cas du programme-cadre de français instauré à la fin des années 1960 illustre bien cette situation dont on a fréquemment souligné les conséquences malheureuses sur la qualité des apprentissages pendant quelques années. Autre exemple des effets de la décentralisation hâtive de la gestion pédagogique qu'on évoque encore souvent aujourd'hui : l'éclipse de l'enseignement de l'histoire, de l'histoire du Québec en particulier et aussi de l'histoire générale, phénomène dont on n'a jamais su l'exacte dimension mais qui a certainement fait partie de l'expérience scolaire d'une trop grande proportion de jeunes de quelques générations (entre 1968 et 1974 surtout). Or, le ministère de l'Éducation n'a jamais pris la décision de « supprimer » l'enseignement de l'histoire ; l'effacement de l'enseignement de l'histoire a été le résultat de l'addition de décisions d'autorités locales dans le cadre de la souplesse qu'offraient la réglementation et les directives du ministère.

Au palier de l'enseignement collégial également, la question se pose des conséquences d'une décentralisation d'emblée très poussée en matière de contenus de programmes et d'évaluation, au détriment de la qualité de la formation, notamment en philosophie, en français, en sciences humaines — au détriment, on l'a assez dit, de la qualité de la formation générale ou fondamentale. Des correctifs ont certes été apportés ou sont en voie de l'être, mais un aspect de la décentralisation pédagogique continuera de poser problème : l'absence de tout système d'évaluation externe, sous forme d'examens ministériels (prévus à l'origine des cégeps) ou autrement. On pourrait d'ailleurs étendre cette observation aux programmes universitaires qui échappent pour la plupart à tout mécanisme d'évaluation externe périodique.

LA PARTICIPATION ET LE RÉGIME DES NÉGOCIATIONS COLLECTIVES DANS LE SECTEUR PARAPUBLIC

Le régime centralisé des négociations collectives dans le secteur parapublic au Québec, essentiellement dans les domaines de l'éducation, de la santé et des services sociaux, offre un cas particulièrement intéressant pour l'examen de la question des limites démocratiques de la participation. Ce régime restreint incontestablement la participation tant au sein de l'administration des établissements qu'au sein des instances syndicales locales. Mais il résulte de choix de société qu'il faudrait fondamentalement remettre en cause si on entendait le modifier dans le sens de la décentralisation et d'une participation plus active et plus déterminante des administrateurs et des personnels à l'échelon de l'établissement, de la localité ou de la région, en matière de relations du travail.

Instauré par une loi spéciale visant les seuls enseignants en 1967 dans le secteur de l'éducation et de par la volonté des parties en 1968 dans le secteur de la santé, le régime centralisé de négociations collectives s'est étendu par la suite à toutes les catégories de personnel syndiqué des deux secteurs et de celui du bien-être sans connaître de modification de fond. Il a fait l'objet d'un examen public d'ensemble à la fin des années 1970 à l'occasion des travaux de la Commission d'étude et de consultation sur la révision du régime des négociations collectives dans les secteurs public et parapublic formée par le gouvernement Lévesque en juillet 1977 et dont le rapport a été publié en février 1978 [2]. Notre participation à ces travaux, à titre de président de la Commission, nous a amené, de concert avec le co-auteur du rapport, Lucien Bouchard, à cerner une problématique qui demeure actuelle, la structure du régime ayant été maintenue :

> Des choix politiques de l'État et une stratégie syndicale élaborée en fonction même de ces choix sont à l'origine de la situation que nous connaissons aujourd'hui. Il est incontestable que ce

> phénomène de centralisation a entraîné une érosion très substantielle des pouvoirs des instances décentralisées.
>
> [...]
>
> Est-il réaliste de penser qu'un retour en arrière soit possible à cet égard, qu'un coup de barre significatif puisse être donné dans le sens d'une décentralisation véritable des pouvoirs de décision concernant des matières telles que la rémunération, les avantages sociaux, les effectifs des salariés du secteur parapublic ? La Commission est convaincue qu'il faut répondre par la négative à cette question, à moins de postuler une radicale réorientation des politiques sociales et des politiques relatives à l'éducation au Québec. Une décentralisation véritable impliquerait, en effet, une reprise en charge par les milieux locaux du financement des services sociaux, des services de santé et des services d'enseignement. Ou bien les milieux locaux dispensent ces services à la mesure de leurs ressources propres et il s'ensuivra une disparité liée précisément aux écarts évidents entre les niveaux de richesse d'une région à l'autre ou d'une localité à l'autre ; l'action syndicale aura tôt fait d'ailleurs d'éliminer ou d'utiliser cette situation pour engager un processus de surenchère, comme le démontre l'expérience observée en particulier dans le secteur scolaire entre 1964 et 1967. Ou bien les milieux locaux sont dotés de ressources équivalentes, par suite d'un transfert de pouvoirs de taxation assorti d'un régime de péréquation, aux fins d'assurer la réalisation d'objectifs nationaux en matière de santé, de bien-être et d'éducation ; on revient ainsi, par une autre voie, exactement à la situation telle qu'elle existe maintenant.
>
> La question fondamentale de la problématique de la décentralisation au Québec se trouve posée : comment concilier objectifs nationaux et pouvoirs locaux [3] ?

Le texte qu'on vient de lire n'envisage pas explicitement une hypothèse qui marquerait bien une transformation radicale de nos choix de société des quelque trente dernières années en matière d'éducation, de santé et de bien-être : celle de la privatisation, au centre des thèses néolibérales qui s'affirment au Québec depuis quelques années dans des cercles — encore restreints — d'intellectuels et de gens d'affaires. Il va sans dire que la privatisation des services transformerait les règles du jeu de la participation :

dégagée des exigences du respect des valeurs égalitaires, celle-ci pourrait gagner en intensité, mais en intensité variable selon les niveaux de richesse des individus et des groupes ; elle trouverait là de nouvelles limites, dans une démocratie d'un autre type, s'il s'agit encore de démocratie.

Limites démocratiques de la participation : l'expression est à première vue paradoxale, mais on a vu en quel sens elle correspond à une réalité. Rappeler cette réalité peut être utile à une bonne compréhension de l'expérience de la participation telle qu'elle a été vécue au Québec dans la foulée de la Révolution tranquille.

NOTES

1. *Débats de l'Assemblée législative*, 17 janvier 1964, p. 79-81.
2. Gouvernement du Québec, *Rapport Martin-Bouchard, Commission d'étude et de consultation sur la révision du régime des négociations collectives dans les secteurs public et parapublic*, Québec, Éditeur officiel, 15 février 1978, 198 p.
3. *Ibid.*, p. 67-68.

5

L'éducation et la participation des parents

Raymond Perron

LA PARTICIPATION : QUELLE PARTICIPATION ?

Le Conseil supérieur de l'éducation, dans son premier rapport annuel (1964-1965) consacré à l'étude de « la participation au plan scolaire », affirme d'abord que « la participation repose essentiellement sur les échanges et le dialogue » (p. 54).

Le rapport distingue trois phases dans le processus de participation. En premier lieu, il y a la préparation de la décision par la voie des consultations et des échanges auxquels participent les parents et les corps intermédiaires, partageant à cette étape l'exercice du pouvoir politique. Vient ensuite la prise de décision, dont la responsabilité revient aux personnes élues pour remplir cette tâche. Ici, la participation consiste à accepter la décision ou à la contester une fois qu'elle est prise, si l'on est convaincu qu'il y a lieu de le faire. Enfin, il y a l'exécution des décisions à laquelle collaborent tous les intervenants, y compris les parents. C'est cette grille d'analyse de la participation des parents qui sera privilégiée, par l'auteur, tout au long du présent texte.

RAPPEL HISTORIQUE

Lorsque nous parlons d'éducation au Québec, nous devons conserver en mémoire que « le régime de l'enseignement s'est

édifié au long des années et repose toujours sur les trois principes suivants : la responsabilité première des parents, le droit de l'Église, et le droit à titre supplétif de l'État » (Minville, 1958).

De la première « commission d'enquête » sur l'éducation formée en 1787 émanera en 1801 la première loi établissant un véritable système scolaire. Puis, vers 1840, émergeront de la tourmente les commissaires d'écoles, qui devaient être propriétaires fonciers, de sexe masculin et, dans la plupart des cas, des chefs de famille, ces personnes étant représentatives aussi bien des parents que de l'ensemble des citoyens. Selon Audet et Gauthier, « la Législature n'a qu'institutionnalisé, en vue du bien commun, les droits fondamentaux des parents en matière d'éducation » (1969 : 137).

Jusqu'en 1940, les commissions scolaires géraient un petit nombre d'écoles et exerçaient ainsi un contrôle presque immédiat sur les enseignants, les ressources didactiques de même que sur les programmes d'études. Puis, l'école s'éloigne du milieu d'où proviennent les enfants qui la fréquentent. Dans la foulée des réorganisations des années 1960 (Commission royale d'enquête sur l'enseignement, création du ministère de l'Éducation, parution du Règlement n° 1), la commission scolaire, qui a longtemps constitué le canal représentatif des parents, dispose de pouvoirs réels de plus en plus limités.

Dès les années 1960, plusieurs associations de type « parents-maîtres » sont déjà bien organisées dans les milieux anglophones du Québec (*home and school associations*), sous l'égide d'une fédération canadienne d'associations semblables dont les origines remontent à 1895. Du côté francophone, la situation est bien différente. Les associations parents-maîtres sont alors un phénomène nouveau ; il s'en formera environ 400.

En février 1967, le ministère de l'Éducation propose, pour chaque école primaire et secondaire, la création d'« ateliers pédagogiques ». L'atelier pédagogique devait permettre aux parents et aux enseignants de travailler ensemble à la préparation d'un projet

d'application du Règlement nº 1 relatif à la réorganisation de l'enseignement élémentaire et secondaire (1966), de collaborer à la mise en œuvre du projet une fois celui-ci adopté par la commission scolaire de même qu'aux constants réajustements à y apporter pour l'adapter à la réalité changeante de l'école. Dans les faits, cette initiative n'a pas apporté les effets escomptés. Très peu d'ateliers pédagogiques ont effectivement été mis sur pied. Dans l'actualisation de la réforme scolaire au Québec, les parents sont virtuellement laissés pour compte, privés de toute source d'information. Ils décident plutôt de se regrouper. Ce nouveau type de regroupement trouvera ses origines particulièrement au Saguenay–Lac-Saint-Jean. Certaines commissions scolaires appuient ces efforts d'intégration des parents et c'est ainsi que naissent les premiers « comités d'école ».

Consacrant pour une part un état de fait, la loi 27 de 1971 oblige toutes les commissions scolaires à se doter de comités d'école et à instituer un comité de parents, composé de délégués de chaque comité d'école, devant œuvrer auprès de la commission scolaire elle-même. La mission de ces comités consistera à promouvoir la participation des parents en général et l'amélioration des services éducatifs de l'école et de la commission scolaire. Ils pourront transmettre aux directeurs d'écoles et aux commissaires toutes recommandations jugées opportunes. Forts des prescriptions de la loi, les parents verront à l'implantation rapide des comités prévus par celle-ci. Cependant, l'euphorie sera de courte durée, puisque, rapidement, les parents seront déçus du peu de cas que l'on fait de leurs avis et de la très grande faiblesse des moyens dont ils disposent.

Malgré ces difficultés, la Fédération des comités de parents de la province de Québec (FCPPQ) voit le jour en 1974. Provenant à la fois de la FCPPQ et des comités de parents, les pressions se multiplient afin que la loi soit amendée dans le sens d'une participation mieux définie et plus efficace des parents au sein des structures scolaires.

En 1977, à l'occasion de la publication du *Livre vert sur l'enseignement primaire et secondaire* et de la consultation qui a suivi, le ministre de l'Éducation a donné aux parents une tribune pour faire valoir leurs revendications. À la suite de la parution de *L'école québécoise, énoncé de politique et plan d'action* en février 1979, une modification importante est apportée à la Loi sur l'instruction publique au mois de juin suivant : elle prévoit la présence, sans droit de vote, d'un représentant des parents pour chaque ordre d'enseignement au conseil des commissaires ainsi qu'au comité exécutif de la commission scolaire. Cette première réforme a suscité une appréciation plus que favorable de la part des parents.

Puis, en décembre 1979, un autre amendement à la Loi sur l'instruction publique devait permettre l'implantation, dans chaque école, d'un conseil d'orientation composé, pour le tiers de ses membres environ, de parents. Cette seconde réforme en si peu de temps n'a pas eu le même résultat, puisque très peu de conseils d'orientation ont été mis sur pied, les enseignants refusant quasi systématiquement de faire partie de tels organismes.

En 1982, le ministre de l'Éducation publie un Livre blanc proposant *Une école communautaire et responsable*. Selon cet énoncé de politique et en vertu du projet de loi 40 déposé par la suite, les parents devaient disposer de réels pouvoirs de décision. Un long débat s'ensuivit et, enfin, en décembre 1984, l'adoption de la loi 3, tout en situant le rôle des parents un peu en deçà des intentions du projet de loi, maintenait quand même un important dispositif de consultation des parents et leur assurait une participation plus que satisfaisante au sein du système scolaire, plus particulièrement au niveau de l'école, où la loi leur conférait certains pouvoirs. Cette loi est déclarée inconstitutionnelle, pour des raisons qui n'ont rien à voir avec la place des parents, en juin 1985. Les parents en restent donc au cadre législatif de décembre 1979.

En décembre 1985, un autre gouvernement est élu et le nouveau ministre de l'Éducation propose à son tour une refonte de la Loi sur l'instruction publique. Déposé en décembre 1986, le projet de loi 107 fait à la participation des parents une place

moins importante que la loi 3, mais il reçoit malgré tout l'aval de l'ensemble des comités de parents réunis sous la bannière de la FCPPQ. Adoptée en décembre 1988, la loi 107 est entrée en vigueur le 1er juillet 1989.

LA LOI 107

Lorsque le ministre Claude Ryan a fait part de son intention de refondre la Loi sur l'instruction publique, il a consulté tous les corps intermédiaires directement concernés : la FCPPQ, la Fédération de commissions scolaires catholiques du Québec (FCSCQ), la Centrale de l'enseignement du Québec (CEQ), ainsi que plusieurs autres organismes du monde de l'éducation. La FCPPQ publie alors, en octobre 1986, une plaquette intitulée « Pour une participation plus satisfaisante des parents à l'intérieur du système scolaire » qui présente assez clairement les attentes des parents à l'égard du processus de participation et de ses modalités d'application suite au retour à la case départ résultant du jugement déclarant inconstitutionnelle la loi 3.

Si l'on analyse la loi 107 à la lumière du document de la FCPPQ, on constate que le ministre a écouté attentivement les demandes des parents. On retrouve, en effet, dans la loi notamment les dispositions suivantes :

à l'intérieur de chaque école

- maintien de l'assemblée générale des parents (art. 84)
- comité d'école consultatif (art. 83)
  maintien des points de consultation (art. 89)
- conseil d'orientation disposant de certains pouvoirs
  majorité de parents (art. 57)
  présidence d'un parent (art. 66)
  création à l'intérieur de chaque école (art. 55)
  rôle décisionnel sur certains aspects du vécu à l'école, consultatif sur d'autres (art. 78 et 79)

auprès de la commission scolaire

— maintien du comité de parents (art. 189)
maintien des points de consultation (art. 193)
— maintien de la représentation des parents au conseil et au comité exécutif sans droit de vote (art. 143)
— création d'autres comités de la commission avec participation des parents (art. 185 et 188).

Même si les « pouvoirs » accordés aux parents par la loi 107 étaient bien en deçà de ce que prévoyait la loi 3, le conseil d'administration de la FCPPQ n'en avait pas revendiqué davantage lors de ses réunions consacrées à l'étude du projet du ministre Ryan. Nous pouvons supposer que les « pouvoirs » accordés aux parents par la loi 3 ne répondaient pas véritablement à leurs attentes : le ministre Camille Laurin serait alors allé plus loin que ce que souhaitaient vraiment les parents. D'ailleurs, ceux-ci avaient envisagé l'application de la loi 3 avec une appréhension certaine, compte tenu du rôle consultatif auquel on les avait confinés jusqu'alors.

LA RÉALITÉ DE LA PARTICIPATION

Selon des données du ministère de l'Éducation (décembre 1987), environ 40 000 parents sont inscrits à des comités d'école. Nous pourrions dire que c'est à la fois beaucoup et très peu. Beaucoup, si l'on considère les difficultés de tous ordres que les parents éprouvent pour faire valoir leurs droits dans nombre de milieux. Peu, si nous considérons que plus d'un million d'enfants fréquentent le réseau scolaire. On note que la participation des parents est beaucoup plus forte au niveau élémentaire qu'au niveau secondaire. On observe aussi que plusieurs écoles ont de la difficulté à atteindre le minimum requis de parents (5) pour que soit légalement constitué un comité d'école.

Quelles sont les causes de cette faible participation ? Selon Jean-Pierre Picard, « le système a participé à la déresponsabilisation

des parents face à l'école et à l'éducation de leurs propres enfants » (États généraux sur la qualité de l'éducation, 1986). Souvenons-nous qu'hier, lors de la réforme scolaire des années 1960, on disait aux parents qui tentaient de se rapprocher de l'école : « N'ayez crainte, faites-nous confiance. Nous sommes les spécialistes et nous nous occupons du bien-être de votre enfant. » À cette époque, seul le bulletin de notre enfant nous parvenait. Pas question de services complémentaires, évidemment. Un nouveau moule pour tous : la démocratisation de l'enseignement, de l'instruction, même de l'éducation. Si, autrefois, des parents faisaient confiance aux maisons d'enseignement, nous avons vu dans le bref rappel historique que parfois, malgré le système ou même à l'encontre de celui-ci, les parents ont exprimé le désir de mieux comprendre cette démocratisation parce qu'ils prenaient conscience de l'influence qu'exerce l'école sur l'éducation de leurs enfants.

Pourquoi des parents s'engagent-ils à œuvrer bénévolement au sein de comités d'école ? À cette question, il y a un éventail de réponses : elles vont de l'intérêt le plus égoïste au pur dilettantisme en passant par le goût d'examiner le système dans lequel son enfant vit et de l'améliorer le plus possible. Certains parents s'inscrivent au comité d'école parce qu'ils ont constaté que leurs enfants ont des « problèmes » et qu'ils croient que ce lieu est l'endroit privilégié pour « régler » ces problèmes avec le directeur de l'école ou certains professeurs. D'autres viennent d'emménager dans leur nouveau bungalow et estiment qu'une bonne façon de « s'intégrer » à la nouvelle collectivité est de s'inscrire au comité d'école. Des parents s'inscrivent au comité d'école afin de chasser l'ennui, d'avoir enfin une « vie sociale ». D'autres, enfin, s'y inscrivent par intérêt réel pour un milieu de vie qui exerce une grande influence sur leurs enfants.

Les motifs différents de l'engagement expliquent la diversité du vécu de cet engagement. On observe que beaucoup de parents, après avoir « réglé » les problèmes de leurs rejetons ou avoir constaté que le comité d'école est un lieu d'engagement et non pas seulement une « activité sociale », ne reviennent plus au comité

d'école. C'est là une première raison du roulement des participants au sein des comités d'école.

Mais beaucoup de parents se laissent prendre par le système et développent le goût d'améliorer la qualité de la vie à l'école de leurs enfants. Ils s'engagent profondément dans la réalisation des objectifs poursuivis par l'école de leur milieu et désirent apporter des améliorations tant sur le plan fonctionnel qu'organisationnel (implantation de garderies en milieu scolaire, services aux dîneurs, micro-informatique, douance, soutien aux devoirs et leçons, activités parascolaires, etc.). À ce stade, un autre choc risque de heurter les parents : ils découvrent que leur bonne volonté en vue d'« améliorer le système » ne rejoint pas toujours les objectifs du directeur de l'école ou des enseignants ou même de la commission scolaire. En somme, ils ne sont que « consultatifs ». C'est là la deuxième raison du roulement au sein des comités d'école. Bien entendu, le roulement s'explique aussi par le fait que les enfants quittent l'école et que les parents doivent continuer leur action dans une autre école.

À ceux qui demeurent convaincus que le comité d'école est un lieu privilégié de participation des parents au sein du système scolaire, rappelons que ces parents veulent exercer toutes sortes de droits comme le droit de parole, le droit de recommander, le droit d'être informés, le droit d'intervenir, le droit d'intercéder, le droit d'être écoutés, etc. Il est évident que l'exercice de ces droits provoque en beaucoup de milieux des malaises profonds, de la méfiance certaine et un froid rigoureux entre les différents intervenants. Alors, le refus de collaborer de la part des directions d'école, des enseignants, des cadres des commissions scolaires ainsi que des commissaires s'installe. Ce refus de collaborer s'illustre de différentes façons. Ne pas donner l'information utile et nécessaire à une véritable consultation auprès du comité d'école. Prendre une décision au conseil des commissaires et ensuite consulter les parents sur le bien-fondé et l'opportunité de la décision déjà prise. Sur ce dernier point, on peut citer l'exemple de la Commission scolaire Taillon, sur la rive sud de Montréal, qui, en mai 1989,

lors d'une réunion du conseil des commissaires, décide de demander au ministre, par résolution, l'intégration des ordres d'enseignement primaire et secondaire sur son territoire ; le mois suivant seulement, la commission scolaire consulte le comité des parents et les comités d'école sur la pertinence de demander l'intégration.

L'un des éléments qui, à notre point de vue, perturbent le fonctionnement des comités d'école tient au fait que beaucoup de commissaires proviennent des comités d'école ou sont parents et veulent jouer le rôle des comités d'école et de parents. Le rôle du conseil des commissaires doit être d'administrer la commission scolaire et d'offrir des services financiers ou autres aux comités d'école, non pas de prendre leur place...

Ce qui précède peut sembler à certains une description noirâtre de la situation, mais c'est bien ce que l'on observe en plusieurs milieux. À élever des enfants, les parents ont toutefois appris une nouvelle vertu : la ténacité. Et c'est de ténacité que doivent vraiment s'armer les parents interventionnistes s'ils veulent réussir à améliorer des situations dans leurs milieux et vaincre la peur, cette peur de ce que peuvent vouloir les parents qui incite certains directeurs d'école ou dirigeants de commissions scolaires à ne pas collaborer avec eux. Peur de perdre du pouvoir ?

Quel a été l'impact de la participation des parents dans le système scolaire ? Un bilan serait à faire, mais certains indices permettent de penser que cet impact a été important. On peut souligner, par exemple, la présence de classes de transition entre le primaire et la polyvalente. Cette « structure intermédiaire » n'était pas prévue dans les devis originaux du rapport Parent ; dans certains milieux, grâce à leur action, les parents en ont obtenu l'implantation pour combler des lacunes du système. L'instauration de garderies en milieu scolaire et de services aux dîneurs doit également être attribuée à la présence de parents dans les comités d'école. Par ailleurs, l'action des parents a eu encore peu d'effet sur le système de transport scolaire, dont les contraintes sont souvent préjudiciables à l'organisation d'activités pourtant vitales pour les élèves (récupération, activités parascolaires, etc.).

Il demeure, et c'est l'acquis le plus important, que la législation permet aux parents d'occuper leur place dans le système d'éducation, notamment depuis l'adoption de la loi 107. Et, dans les faits, de plus en plus de milieux acceptent la présence des parents à titre de partenaires. Ce qui n'était, dans les années 1960, qu'une timide percée a fait boule de neige.

RÉFÉRENCES

Actes des États généraux sur la qualité de l'éducation, exposés des personnes-ressources, avril 1986, 519 p.

Audet, Louis-Philippe et Armand Gauthier, *Le système scolaire du Québec, organisation et fonctionnement*, Montréal, P uchemin, 1969, 286 p.

Conseil supérieur de l'éducation, *La participatio au plan scolaire*, Rapport annuel 1964-1965, 213 p.

Ministère de l'Éducation du Québec, *L'enseignement primaire et secondaire au Québec*, (Livre vert), Québec, 1977.

———, *L'école québécoise, énoncé de politique et plan d'action*, Québec, 1979.

———, *Une école communautaire et responsable*, Québec, 1982.

Minville, Esdras, « La pensée des parents en matière d'éducation », exposé à la Conférence provinciale sur l'éducation, Université de Montréal, 7-9 février 1958.

6

*La participation dans le secteur des affaires sociales: le Québec face aux récentes suggestions de l'Organisation mondiale de la santé**

Michel O'Neill

Dans le domaine de la santé et des services sociaux, où l'on prétend souvent que le Québec fait figure de leader nord-américain sinon mondial (Renaud, 1981 : 518), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), née en 1948 dans le giron de l'Organisation des nations unies (ONU), a depuis la fin des années 1970 développé un leadership international significatif qui a eu et continue d'avoir un impact très important, particulièrement en Europe. Même si l'influence de l'OMS en Amérique du Nord n'a jamais été très marquée jusqu'à maintenant, sa vision de l'organisation des systèmes de santé commence à nous toucher, même au Québec (Bélanger, 1989), à travers notamment le concept de « promotion de la santé » tel qu'il a été véhiculé au Canada par de nombreux

---

* Une présentation préliminaire de certains éléments du présent texte a été faite dans le cadre du symposium international « Community Participation and Empowerment Strategies for Health Promotion », Universität Bielefeld, ZIF, Bielefeld, République fédérale allemande, 5-9 juin 1989. Je tiens à remercier Ilona Kickbusch de l'OMS-Europe (Copenhague), Pierre Bergeron du DSC du CHUL (Québec), Jean-Pierre Bélanger de la Fédération des CLSC (Montréal), Jacques Godbout de l'INRS-Urbanisation (Montréal) et, tout particulièrement, ma collègue Francine Saillant de l'École des sciences infirmières de l'Université Laval (Québec) pour leurs commentaires sur des versions préalables de ce texte dont je prends par ailleurs l'entière responsabilité. Merci aussi à Erlinda Petersen de l'OMS-Europe (Copenhague) qui m'a fourni plusieurs éléments documentaires pertinents.

documents fédéraux (*Charte*, 1986 ; Epp, 1986 ; Epp, 1986a). Au cœur du discours de l'OMS sur la promotion de la santé, des concepts — en particulier celui de « participation de la population » — sont très proches de ceux qui sont populaires au Québec depuis la fin des années 1960.

Dans ce texte, nous présenterons d'abord brièvement le contenu du nouveau discours de l'OMS, en particulier en ce qui a trait à la participation. Nous rappellerons ensuite le bilan dressé par plusieurs auteurs sur la participation de la population québécoise au fonctionnement du système de services sociaux et de santé dont la réforme du début des années 1970 nous a dotés. Nous passerons aussi en revue la manière dont ce thème est abordé dans les principaux documents qui proposent à l'heure actuelle des changements : le rapport de la Commission Rochon, le document *Orientations* du gouvernement du Québec et le projet de réforme déposé en décembre 1990 par le ministre Marc-Yvan Côté. Nous esquisserons enfin comment, en ce début de décennie, le Québec se situe en regard de la composante participative de la nouvelle rhétorique de l'OMS.

L'intention de ce texte est double : d'une part, poser un regard critique sur ce que l'OMS propose en ce qui concerne la participation pour tenter de mesurer l'écart qui existe entre la rhétorique participative et la possibilité de sa mise ne œuvre dans des systèmes de santé ; d'autre part, confronter le discours participatif de l'OMS à presque vingt ans d'expériences québécoises dont on a parfois tendance, parce qu'elles se reconnaissent peu dans le vocable à la mode de « promotion de la santé », à oublier la réalité, l'originalité et la pertinence pour voir si ce discours est applicable. Il y sera surtout question de la participation de la population québécoise aux « institutions officielles » du système de santé, non pas parce que la mise en place par cette population d'autres formes de services (groupes d'entraide, thérapies alternatives) est considérée comme moins participative ou significative mais parce que c'est un sujet quelque peu différent. Cela ne nous empêchera toutefois pas, en conclusion, de réintroduire les formes

moins officielles de la participation québécoise à la prise en charge des problèmes sociaux et de santé, afin d'en arriver à une problématique plus satisfaisante en ce domaine.

L'ÉMERGENCE DU NOUVEAU DISCOURS DE L'OMS

Quelques jalons de l'évolution récente de l'OMS

En 1977, l'Assemblée mondiale de la santé, composée de tous les pays qui font officiellement partie de l'OMS, proposait à ses États membres un virage majeur quant à la mise sur pied de services de santé pour les populations humaines. C'est à cette occasion que le slogan « La santé pour tous en l'an 2000 » est né, idée qui marquait une certaine distance avec l'accent mis par les pays développés depuis les années 1950 sur l'accès à des soins hospitaliers de plus en plus technicisés. Les six bureaux régionaux de l'OMS (un bureau régional s'occupe généralement d'un continent, sauf pour l'Asie et l'Afrique qui sont subdivisées) se virent donc confrontés au début des années 1980 à la mise en œuvre de ce grand rêve.

En Europe en particulier, où la majorité des pays industrialisés est concentrée, cette mise en œuvre s'est largement articulée autour du concept de promotion de la santé. Une vision élargie de ce concept a ainsi été élaborée par l'OMS-Europe, au cours de la première moitié des années 1980, en rupture avec les approches plus classiques de l'éducation sanitaire (Kickbusch, 1981 ; O'Neill, 1987) d'où elle émergeait et en interaction organique avec le ministère canadien de la Santé et du Bien-être social. À cause du rapport *Nouvelle perspective de la santé des Canadiens* (Lalonde, 1974) et des suites qu'il a eues, le Canada était en effet perçu par les Européens comme l'un des principaux (sinon le principal) leaders internationaux dans le domaine de l'organisation des services de santé (Kickbusch, 1986).

Cette nouvelle approche de la promotion de la santé (OMS, 1984 ; *Charte*, 1986 ; Kickbusch, 1986 ; Kickbusch, 1988 ; Kickbusch, 1989) propose d'intégrer dans un modèle écologique les dimensions individuelles et sociales du comportement humain ayant un impact sur la santé (définie dans un sens très large), en mettant toutefois l'accent sur les secondes qui avaient été largement mises de côté dans les pays industrialisés depuis les années 1950. C'est une approche en principe peu originale, mais elle a été mise en marché avec une efficacité incroyable (O'Neill, 1989a).

Le point tournant dans la diffusion internationale de cette nouvelle vision a été sans aucun doute la Première conférence internationale en promotion de la santé, tenue à Ottawa en novembre 1986 sous la responsabilité de l'OMS, de Santé et Bien-être social Canada et de l'Association canadienne de santé publique. La « Charte d'Ottawa pour la promotion de la santé » adoptée lors de cette conférence (*Charte*, 1986) a été traduite en au moins 18 langues et propose une définition de ce concept qui fait maintenant autorité partout dans le monde.

La place de la participation dans le nouveau discours de l'OMS

L'OMS insiste constamment sur la nécessité impérieuse de la participation de la population si l'on veut promouvoir la santé de manière efficace. Par exemple, l'article 4 de la déclaration d'Alma-Ata stipule que « les hommes ont le droit et le devoir de participer individuellement et collectivement à la planification et à la mise en œuvre des mesures de protection sanitaire qui leur sont destinées » (OMS/UNICEF, 1978 : 2). La Charte d'Ottawa nous rappelle de son côté que « la promotion de la santé procède de la participation effective et concrète de la communauté à la fixation des priorités, à la prise des décisions et à l'élaboration des stratégies de planification, pour atteindre un meilleur niveau de santé » (*Charte*, 1986 : 6). Au-delà des grandes déclarations de principe qui ont cours dans les deux régions de l'OMS qui ont davantage de liens avec le Québec (l'Europe et l'Amérique), les documents de l'organi-

sation proposent de voir de façon concrète comment la population peut réellement intervenir dans le fonctionnement des services de santé et des services sociaux.

En Europe par exemple, on a dressé à partir de recherches ou de rencontres de groupes d'experts un bilan de la situation à cet égard, bilan qui a été publié dans deux ouvrages importants (WHO, 1986, 1987). Au-delà de la variété des systèmes politiques et culturels si frappante sur ce continent (en particulier jusqu'à tout récemment, entre pays communistes et pays capitalistes), on a voulu voir si, à propos de la participation de la population à ses institutions de santé, des constats généraux se dégageaient.

Dans le premier et le plus marquant des documents, Vuori (WHO, 1986 : 17) propose d'abord d'excellentes pistes pour dégager une problématique de la participation, à savoir : qui participe à quoi, pourquoi et comment ? L'un des éléments les plus originaux issu de cette réflexion est de nous amener à voir si les mécanismes usuels par lesquels une société délègue des pouvoirs à ses élites dirigeantes (que ce soit par le vote, en Europe de l'Ouest, ou par d'autres mécanismes, en Europe de l'Est) sont suffisants pour que la participation de la population au fonctionnement des services de santé s'actualise ou si d'autres types de mécanismes sont nécessaires. Le fait de considérer la participation d'abord sous l'angle de l'autosanté et de la capacité des populations à s'autosuffire sans aide externe, concept promu par l'OMS dans les pays en voie de développement, est aussi mis en parallèle par Vuori (WHO, 1986 : 2) avec la participation définie, dans les pays développés, comme une intervention du consommateur de soins dans la gestion de systèmes gérés ou régulés par l'État. Neuf études de cas font ensuite état des mécanismes participatifs en santé dans plusieurs pays européens (Allemagne fédérale, Bulgarie, Finlande, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, République socialiste soviétique du Kazakhstan, Yougoslavie) et un pays américain (Canada). Enfin, John Hastings, l'un des Canadiens les plus connus dans le domaine de l'organisation des soins de santé, présente une excellente synthèse et quelques « leçons à tirer » de cet ensemble de recherches (WHO, 1986 : 124-133).

Le second document clé de l'OMS-Europe sur la participation (WHO, 1987) est de moindre envergure, puisqu'il ne repose pas sur des recherches entreprises dans différents pays, mais bien sur le témoignage d'experts qui se sont réunis durant trois jours dans le but d'assurer un suivi au rapport décrit dans les paragraphes précédents. Des représentants de 18 pays (Autriche, Belgique, Bulgarie, Canada, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Israël, Italie, Pologne, RDA, RFA, Royaume-Uni, Turquie, URSS, Yougoslavie) ont présenté la vision de la participation dans leur pays, vision qui était de nature très variable selon le type d'insertion de l'expert dans son milieu national (WHO, 1987 : 3-9). Le groupe se pencha ensuite sur le type de structure organisationnelle favorable à la participation et sur les besoins en formation et en recherche. Il conclut ses assises par une série de recommandations destinées aux gouvernements nationaux et à l'OMS (WHO, 1987 : 19-20).

Du côté de la région américaine de l'OMS, où l'idée de la « planification participante » a connu une faveur particulière en Amérique latine (Conill et O'Neill, 1984), on continue à structurer une problématique de participation, avec une attention particulière pour le niveau local (PAHO, 1988).

L'impact du nouveau discours de l'OMS

Les éléments décrits précédemment balisent l'évolution du discours renouvelé que tient l'OMS depuis la fin des années 1970, en particulier au regard de la promotion de la santé, où la place de la participation est centrale. Connue davantage dans les pays en voie de développement que dans les pays développés en raison principalement des campagnes de lutte contre les maladies infectieuses qu'elle y a orchestrées, l'OMS qui fut longtemps teintée de relents colonialistes n'a vraiment eu qu'une influence négligeable en Europe et en Amérique du Nord avant les années 1980. Un séjour au bureau de l'OMS-Europe à Copenhague en 1988-1989 nous a toutefois permis de constater hors de tout doute que,

depuis cinq ans environ, l'adoption par la région européenne de 38 buts précis pour atteindre « la santé pour tous en l'an 2000 » a modifié, de façon significative, cette réalité dans cette portion du globe.

La plupart des pays européens sont en voie de se doter d'une politique organisée en matière de santé, sous la pression de l'OMS. Même des processus comme la formation des médecins, dont le pouvoir en Europe occidentale demeure beaucoup plus solide qu'il ne l'est au Québec, commencent à s'imprégner des approches véhiculées par l'OMS-Europe. De plus, l'application au niveau municipal des principes de la « santé pour tous » et de la nouvelle vision de la promotion de la santé s'est traduite par un mouvement qui a pris depuis ses débuts en 1986 une ampleur de raz-de-marée. Il s'agit des *Healthy Cities*. Trente villes participent à un projet animé par l'OMS-Europe, mais plusieurs centaines d'autres, regroupées en réseaux nationaux ou linguistiques, ont enclenché des démarches dans le sens d'un environnement, de politiques et de pratiques professionnelles plus favorables à la santé (WHO, 1988, 1988a, 1988b, 1989 ; Tsouros, 1990).

Il est encore trop tôt pour évaluer les effets à long terme des mouvements européens sur l'évolution des politiques gouvernementales ou sur la santé de la population, mais, si l'on prend le mouvement *Healthy Cities* à titre d'exemple, les données d'évaluation disponibles (O'Neill et McQueen, 1989 ; Tsouros, 1990) révèlent des pas lents mais indéniables vers des milieux urbains plus sains.

Est-ce parce que le Canada a articulé depuis cinq ans sa politique de santé à partir du discours de promotion de la santé de l'OMS (Epp, 1986, 1986a), ou est-ce encore parce que deux experts québécois notoires, messieurs Paul Lamarche et Jean Rochon, ont été associés de très près à l'évolution de l'OMS-Europe depuis le milieu des années 1980 que les efforts récents de cette organisation trouvent un écho favorable au Québec ? À première vue, cela ne semble peut-être pas évident. Après tout, qui ici connaît bien l'OMS ?

Pourtant, comme le rappelait un dossier de la revue *Santé et société* (1987) du ministère de la Santé et des Services sociaux, le récent discours de l'OMS est loin d'être inapproprié à la situation québécoise. De son côté, le mouvement *Healthy Cities* a aussi fait tache d'huile ici depuis 1988, sous le nom de « Villes et villages en santé » (Lacombe, 1989 ; Fortin *et al.*, 1990). En effet, en décembre 1990, les conseils de ville de 48 municipalités québécoises de toute taille (dont Montréal, Québec et Sherbrooke) avaient par résolution signifié leur engagement dans le mouvement, et plus d'une trentaine d'autres villes ou villages avaient indiqué leur intérêt à faire de même. En outre, toute personne près du terrain, que ce soit dans le réseau des organismes publics de santé communautaire ou encore dans celui des organismes bénévoles ou communautaires, ne peut que constater que le nouveau discours de l'OMS sur la promotion de la santé, tel qu'il est diffusé en particulier par des documents fédéraux canadiens (Epp, 1986, 1986a ; *Charte*, 1986), est devenu très populaire ici aussi.

Ces nobles idéaux étant promus par un organisme international qui s'est surtout distingué depuis sa fondation par la diffusion d'un nombre incroyable de documents et de recommandations, souvent perçues comme vagues et peu applicables (Henkinbrant, 1989), on peut s'interroger sur leur aptitude à vraiment inspirer des changements concrets où la participation de la population serait autre chose qu'un vœu pieux, en particulier dans les pays développés. De fait, la lecture des documents précités de l'OMS ou de Santé et Bien-être social Canada sur la promotion de la santé laisse l'impression de se retrouver, avec un décalage de vingt ans, devant le même type de discours que celui formulé à la fin des années 1960 par la Commission Castonguay-Nepveu, au Québec. Si l'on analyse de plus près la manière dont l'un des idéaux clés proposés par cette commission — celui de la participation — a été transposé dans le fonctionnement de nos institutions de santé et de services sociaux depuis plus d'une dizaine d'années, peut-être trouverons-nous là quelques leçons utiles quant à la possibilité de combler la distance entre la rhétorique et la pratique ?

LA PARTICIPATION DANS LE DOMAINE DES AFFAIRES SOCIALES AU QUÉBEC : UN BILAN

Quelques repères sur l'évolution de notre système de santé

Rappelons d'abord que, dans la foulée des réformes gouvernementales majeures lancées depuis 1960 dans le contexte de la Révolution tranquille, nos services sociaux et de santé ont connu une réorganisation en profondeur au début des années 1970 (Lesemann, 1981 ; Renaud, 1977, 1981). Cette réforme, qui a souvent été présentée comme l'une des plus rapides et des plus vigoureuses jamais entreprises dans les pays industrialisés occidentaux, a finalement créé, sous la pression du gouvernement fédéral, un système fortement centralisé où le gouvernement provincial est le grand maître d'œuvre et le principal agent payeur (Lesemann, 1981 ; Renaud, 1977, 1981). Soulignons enfin que la réforme s'est faite à un moment où l'État-providence québécois était à son apogée. Dans le contexte économique et politique de la fin des années 1980, où le néo-libéralisme est devenu un discours social majeur, sinon dominant, et où les dépenses gouvernementales en services de santé et services sociaux ont atteint de nouveaux sommets — par exemple, 8,97 milliards de dollars, soit 29,58 % du budget de l'État québécois pour l'année 1987-1988 (Commission, 1988 : 334) —, la tentation de réorganiser la distribution de ces services sur des bases idéologiques et financières différentes est très forte.

C'est précisément pour vérifier l'état du consensus social sur ces sujets et pour proposer des modes alternatifs de fonctionnement du système que la Commission d'enquête sur les services de santé et services sociaux (mieux connue sous le nom de son président, Jean Rochon) a siégé durant trois ans avant de déposer son rapport en décembre 1987 (Commission, 1988). En réaction à ce rapport, le MSSS déposait, en décembre 1990, un livre blanc intitulé *Une réforme axée sur le citoyen* et un projet de loi annonçant clairement les intentions du gouvernement après presque cinq ans d'études, de consultations et de tergiversations.

Voyons donc comment la participation de la population québécoise aux services de santé et aux services sociaux a évolué [1] à travers les bouleversements institutionnels des deux dernières décennies.

La participation dans le rapport de la Commission Castonguay-Nepveu

Rappelons d'abord que la réforme des années 1970 est survenue après qu'une autre commission d'enquête, coprésidée par messieurs Claude Castonguay et Gérard Nepveu, eut siégé de 1966 à 1972 afin de faire un bilan de la situation québécoise dans les domaines de la santé et des affaires sociales. Dans son excellente rétrospective sur la participation dans ces secteurs, Brassard (1987) souligne que, en accord avec le climat qui régnait tant aux États-Unis qu'au Canada au cours de la seconde moitié des années 1960, la Commission Castonguay-Nepveu mit fortement l'accent sur la participation de la population à la définition de ce que le nouveau système devrait être et à la gestion de ce système une fois qu'il aurait été mis en place.

Les débats qui suivirent le dépôt du rapport de la commission se déroulèrent, on s'en souviendra, durant l'une des époques les plus mouvementées de l'histoire du Québec contemporain (qu'on se rappelle simplement octobre 1970...). Ils furent très vigoureux. Ils entraînèrent, entre autres phénomènes majeurs, la signature de la première convention des médecins avec l'État dans le cadre de l'assurance-maladie, la syndicalisation et la première grève de ces derniers ainsi que l'adoption très rapide, par l'Assemblée nationale, d'un train de mesures législatives d'une ampleur sans précédent. Dans tout ce tohu-bohu, attendu le réalignement important de plusieurs des forces politiques en présence et les tractations qui se produisirent, les mécanismes de participation de la population souhaités par la Commission Castonguay-Nepveu ne furent pas tous implantés dans les lois qui vinrent définir le contexte juridique à l'intérieur duquel le système allait évoluer au cours des années subséquentes. Brassard (1987) rappelle en effet que l'on décida

d'institutionnaliser la participation en garantissant légalement la présence d'usagers des services aux conseils d'administration des cinq types d'établissements créés par la réforme[2], en plus de prévoir un mécanisme de plaintes, géré par une autre créature de la réforme, les conseils régionaux de la santé et des services sociaux (CRSSS), en cas d'insatisfaction de la clientèle en matière de services.

Même si cette manière d'insérer la population dans le système était de moindre envergure que ce qui avait été proposé, c'était néanmoins une rupture importante avec le passé, les usagers n'ayant alors aucune voix officielle à propos de la distribution des services de santé et des services sociaux qui leur étaient destinés. Qui plus est, elle faisait du Québec une sorte de laboratoire d'expérimentation sociale sur la participation en milieu institutionnel qui, encore aujourd'hui, n'a rien d'analogue en pays industrialisés. Nous allons donc, dans les pages suivantes, regarder d'un peu plus près l'impact que cette participation a pu avoir sur la distribution des services. Nous nous attarderons d'abord aux établissements autres que les centres locaux de services communautaires (CLSC), puis nous nous pencherons ensuite plus longuement sur ces derniers, où les enjeux ont été les plus déterminants.

La participation ailleurs qu'en CLSC

Brassard (1987 : 7-10) rappelle que le nombre de sièges aux conseils d'administration des établissements autres que les CLSC, accordé à la population par la Loi sur les services de santé et les services sociaux de 1971, était le suivant : centres hospitaliers (CH), 4 sur 14 ; centres d'accueil et d'hébergement (CAH), 4 sur 13 ; centres de services sociaux (CSS), 4 sur 17 ; centres de réadaptation (CR), 4 sur 14. De plus, dans tous ces conseils, le directeur général de l'établissement siégeait d'office, sans droit de vote. Dans tous les cas, les quatre sièges accordés aux citoyens étaient divisés en deux catégories : deux étaient comblés par élection au sein de l'assemblée générale des usagers des services de l'établissement et deux autres, par un mécanisme de désignation, le gouver-

nement provincial nommant des représentants du « milieu socio-économique » où l'établissement s'insérait.

Après presque une vingtaine d'années de fonctionnement, l'incapacité des citoyens d'exercer une influence sur le devenir de ces établissements est claire. Comme le rappelle Brassard (1987 : 5) : « Dans les faits, le rôle des usagers et des représentants consiste davantage à administrer les établissements qu'à se faire le porte-parole de la communauté. » En 1978 et 1982, quelques ajustements techniques à la Loi sur les services de santé et les services sociaux eurent pour effet de réduire encore davantage, en proportion, la représentation de la population au sein des conseils d'administration. Les analystes cités par Brassard (1987) sont donc unanimes à reconnaître le peu de succès de la participation à ce niveau. En position minoritaire, plongées dans une culture technico-administrative complexe et étrangère, souvent perçues par les milieux de services comme « sources de perte de temps et génératrices de conflits stériles » (Brassard, 1987 : 12), les personnes représentant la population n'ont donc eu que peu de chances de faire valoir leurs points de vue, et ce, même au sein des conseils d'administration des hôpitaux anglophones de Montréal où les élites locales avaient auparavant le haut du pavé (Eakin, 1984a, 1984b).

Dans certains cas toutefois, la présence d'usagers a fait la différence quand le conseil d'administration avait à se pencher sur des sujets délicats, tels par exemple l'offre de services d'avortement en centre hospitalier (O'Neill, 1987), le maintien de certains services malgré les coupures budgétaires, l'adoption de pratiques professionnelles différentes ou encore le renvoi de certains employés jugés incompétents (Brassard, 1987 : 21). Lise Brassard souligne cependant que le principal acquis de la présence de la population au sein des conseils d'administration serait surtout une rupture symbolique avec un passé où l'on n'avait rien à dire sur la gestion des services, rupture qui a fait pénétrer lentement mais sûrement dans les mœurs québécoises l'idée que la population peut avoir une influence, si minime soit-elle, sur les destinées du système de santé.

Un mot sur les départements de santé communautaire installés dans 32 hôpitaux du Québec suite à la réforme. Attendu leur vocation davantage communautaire que les autres départements de l'hôpital, les DSC ont-ils favorisé la participation et la population a-t-elle exercé une certaine influence sur leurs activités ? Une analyse détaillée de leurs comportements dans le cas de la mise sur pied des cliniques Lazure d'avortement et de planification des naissances, en comparaison avec leurs interventions dans d'autres domaines plus délicats sur le plan politique (périnatalité et santé au travail), révèle que, pour de nombreuses raisons, les DSC ont eu tendance à être coupés de la population (O'Neill, 1987). La constante ambiguïté quant à leur rôle dans le système, une médicalisation considérable de leurs activités et un climat politique généralement peu favorable aux initiatives organisationnelles réellement tournées vers la communauté ont emprisonné les DSC dans une sorte de camisole de force, ce qui les a portés à agir davantage sur le mode de la technobureaucratie que sur celui de la participation (O'Neill, 1987).

Tout porte donc à conclure que la participation dans les établissements autres que les CLSC a été un échec, et d'autres phénomènes complémentaires seraient aussi, selon Brassard (1987), des indicateurs de cet échec : le recours de la population aux médias ou au député davantage qu'au conseil d'administration pour faire valoir son point de vue en cas de conflit avec un établissement ; la croissance accélérée des médecines douces, thérapies alternatives et autres mécanismes hors système de prise en charge des problèmes sociaux et de santé (Commission, 1988 ; Rousseau *et al.*, 1987, 1990 ; Quéniart et Saillant, 1990), croissance qui n'aurait probablement pas été aussi vive si les citoyens avaient pu modeler le système selon leurs besoins.

La participation en CLSC : des enjeux différents

La raison principale pour laquelle les enjeux de la participation dans ce type d'établissements se présentent différemment repose sur le fait que la loi de 1971 donnait à la population une

majorité de sièges aux conseils d'administration des CLSC, alors que, dans les autres cas, les citoyens ne détenaient que de 25 % à 30 % des voix. En effet, Brassard (1987 : 10) rappelle que la population disposait à l'origine de 7 des 12 sièges avec droit de vote au conseil d'administration d'un CLSC. Ces sept sièges étaient comblés de la manière suivante : cinq personnes étaient élues par l'assemblée des usagers et deux autres, désignées par le gouvernement comme représentantes du milieu socio-économique. En 1982, une modification technique à la loi vint affaiblir le pouvoir de la population au sein des conseils d'administration, en ne lui réservant plus que 7 sièges sur 14 et en modifiant leur mode de sélection : quatre personnes élues par l'assemblée des usagers, deux autres nommées par le gouvernement pour représenter le milieu socio-économique et une dernière désignée par le CRSSS pour représenter les organismes communautaires du territoire du CLSC.

Une autre raison pour laquelle la participation dans les CLSC a fait l'objet de nombreuses préoccupations (Godbout et Martin, 1974 ; Divay et Godbout, 1979 ; Godbout, 1981, 1983, 1987 ; Lesemann, 1978, 1978a), c'est que, contrairement aux autres établissements du système réformé au début des années 1970, le CLSC avait été pensé en fonction d'une base territoriale assez restreinte (autour de 20 000 personnes en moyenne), dans le but d'être vraiment intégré au tissu social où il était inséré grâce, entre autres, à des services d'organisation communautaire. De plus, le CLSC devait servir de point d'entrée pour l'ensemble des services du système, les services non spécialisés étant dispensés sur place et les autres étant fournis ailleurs, sur référence.

L'histoire de l'évolution des CLSC est fascinante, et ce type d'établissements est à bien des égards l'élément le plus original de la réforme des années 1970, celui qui a le plus soulevé les passions et qui a le plus été menacé de disparaître. En effet, le réseau original créé pour desservir l'ensemble de la province, devait compter environ 220 CLSC et être terminé vers 1975, 1976. De fait, il n'a été complété qu'en 1989, avec un plus petit nombre d'établissements (environ 160) que dans le plan d'origine. Il a de

plus été assujetti aux recommandations d'un comité ministériel (Brunet *et al.*, 1987) que plusieurs trouvent très éloignées de la mission première de ce type d'établissements. Les obstacles à surmonter ont été nombreux, mais, contre vents et marées, le réseau est maintenant complet et la part que la population y a joué et y joue toujours est significative. Regardons-la donc de plus près, à la lumière de deux moments importants : lors de l'implantation du CLSC et une fois le CLSC implanté.

La participation au moment de la mise sur pied d'un CLSC

Comme Godbout (1981) l'a bien démontré dans une étude empirique effectuée à la fin des années 1970, la participation de la population est généralement très évidente lors de l'implantation d'un CLSC. En effet, à l'origine, le démarrage de tels établissements requérait qu'un groupe de citoyens favorable à l'idée se mobilise et entre en contact avec le ministère des Affaires sociales. Il recevait alors le statut de conseil d'administration provisoire, ainsi qu'un peu d'argent afin d'engager une personne pour l'aider à établir les besoins de la population, à proposer un plan d'implantation du futur CLSC et à requérir les lettres patentes constituant légalement l'établissement. Ces groupes de départ étaient censés représenter l'ensemble de la population du territoire du CLSC, mais, dans les cas étudiés par Godbout (1981) du moins, le nombre de personnes mobilisées dans les assemblées de citoyens desquelles les conseils d'administration provisoires dépendaient variait entre 50 et 150, pour une population d'une vingtaine de milliers.

Pour Godbout, même si ces processus de mise sur pied attiraient peu de gens, ils n'en permirent pas moins aux citoyens d'avoir vraiment le pouvoir de définir leur CLSC, pouvoir qui diminua de façon significative aussitôt la structure officielle de l'établissement établie comme nous le verrons plus loin. Ce processus qui donnait aux citoyens un pouvoir relatif est caractéristique du démarrage des premiers CLSC. En effet, au fur et à mesure que les années ont passé, la remise entre les mains de la population des processus de démarrage a eu tendance à décroître (Lesemann,

1979) ; dans certains cas, on mandata même des DSC pour les prendre en charge. Malgré tout, si l'on prend comme base de comparaison les autres types d'établissements, il est évident que la population a eu plus d'influence sur la mise sur pied des CLSC que sur celle de n'importe quelle autre catégorie d'organismes créés par la réforme.

Les CLSC : agents de récupération des « cliniques populaires » ?

Malgré ce fait, si l'on regarde le démarrage des CLSC dans une perspective plus globale, on peut se demander comme plusieurs analystes l'ont fait (Godbout et Martin, 1974 ; Lesemann, 1979, 1981) si leur création, si participative fût-elle, n'a pas eu comme effet pervers d'entraîner la disparition de plusieurs groupes qui, à la fin des années 1960, avaient émergé en milieu populaire urbain pour y offrir divers types de services, dont des services de santé. Certains ont même suggéré qu'il s'agissait là d'une manœuvre plus ou moins consciente de la part des nouvelles élites technobureaucratiques mises en place par la réforme pour contrer un pouvoir populaire menaçant leurs nouveaux acquis (Lesemann, 1979).

Les groupes populaires sont nés, comme plusieurs études l'ont montré (Godbout et Collin, 1977 ; McGraw, 1978, Hamel et Léonard, 1981), en bonne partie grâce au travail d'animateurs sociaux de provenance diverse, notamment des milieux religieux et syndicaux ; ces groupes étaient beaucoup plus organiquement liés à la communauté que ne le seront les CLSC à leurs débuts, parachutés qu'ils furent par une volonté gouvernementale sur la tête de la population. Au tournant des années 1970, environ une dizaine d'entre eux, appelés « cliniques populaires », fournissaient principalement dans des quartiers défavorisés de Montréal et de Québec des services reliés à la santé.

Une étude historique (Boivin, 1988) a été conduite à propos d'une clinique qui a offert l'une des résistances les plus tenaces à

la tentation d'être aspirée par le système gouvernemental. Il s'agit de la clinique des citoyens de Saint-Jacques, à Montréal. Elle ne s'intégra finalement au CLSC du Plateau Mont-Royal qu'après 18 ans de fonctionnement. Ce cas fournit une bonne illustration du type de pratiques et de dilemmes qui caractérisaient ces milieux. Mise en place avec une approche égalitaire de partage des tâches et de salariat égal pour tous les travailleurs y œuvrant (incluant les médecins), dans un contexte où la population locale avait la haute main sur tous les sièges au conseil d'administration, cette clinique, comme la plupart des cliniques populaires, proposait donc une autre vision de la participation qui permettait le contrôle par les usagers des services qu'ils recevaient. La clinique Saint-Jacques connaîtra toutefois une évolution où, lentement mais sûrement, le pouvoir professionnel augmentera et à bout de souffle, elle finira par se saborder pour joindre le CLSC (Boivin, 1988).

L'histoire de cette clinique a amené un analyste, qui a suivi de très près l'évolution des CLSC (Bélanger, 1988), à proposer ce qui est probablement l'interprétation la plus réaliste du phénomène des relations entre les centres locaux de services communautaires et les cliniques populaires. Selon lui, même s'il est exact que les cliniques ont été absorbées par des institutions gouvernementales et qu'elles ont ainsi perdu du pouvoir, il est utopique de croire qu'un réseau provincial de cliniques populaires aurait pu se développer et se maintenir sur une longue période au Québec, particulièrement dans les milieux ruraux où le militantisme était fort différent de celui des milieux urbains. Le fait, comme nous allons le voir à l'instant, que la participation à long terme dans les CLSC soit possible à l'intérieur de certaines limites, a donc fourni, selon Bélanger (1988) une occasion plus durable et plus étendue à la population québécoise d'exercer une influence sur les services locaux qui lui sont offerts que si les cliniques populaires avaient été le seul mécanisme de participation possible. En effet, si les cliniques populaires n'avaient pas existé, les CLSC n'auraient pas eu l'allure que les réformateurs, qui s'en sont partiellement inspirés, ont voulu leur donner dès leur création.

La participation une fois un CLSC mis sur pied

Toujours selon Godbout (1981), même si le pouvoir des citoyens au sein des CLSC a eu tendance à diminuer au profit de celui de la direction générale et des professionnels une fois mis en marche le fonctionnement régulier de l'établissement, et ce, malgré leur représentation majoritaire au conseil d'administration, il n'en reste pas moins que l'impact de la participation y a été beaucoup plus marqué que dans les autres catégories d'établissements.

En effet, au fur et à mesure qu'un CLSC prenait de l'âge, il semble que l'enjeu central devenait la manière dont le conseil d'administration pouvait exercer une influence sur les pratiques des professionnels de l'organisation. En plusieurs endroits au Québec, des conflits très graves, au point même de forcer la mise en tutelle du CLSC par les autorités gouvernementales, éclatèrent à partir de divergences de vues quant aux services à offrir, entre des citoyens siégeant au conseil d'administration et des professionnels. Godbout (1981) rappelle que, souvent, la population était davantage intéressée à une extension de l'accès aux services curatifs (en particulier, dans les milieux ruraux, à des services d'urgence offerts 24 heures par jour, 7 jours par semaine) qu'aux services préventifs ou de promotion de la santé offerts par les professionnels avant-gardistes que les CLSC ont souvent attirés. En certains endroits, c'est au contraire la mise sur pied de services innovateurs qui a été imposée par le conseil d'administration à une équipe professionnelle peu enthousiaste, comme l'ouverture de cliniques d'avortements.

La participation : un bilan négatif ?

Donc, pour Godbout, le bilan de la participation dans les CLSC est loin d'être aussi négatif que dans les autres types d'organismes créés par la réforme du début des années 1970. Il attribue cela d'abord et avant tout au fait que les citoyens peuvent s'appuyer

dans ce cas sur un pouvoir officiel, garanti légalement, ce qui leur donne le quasi-contrôle de l'organisme s'ils savent bien s'y prendre. Sans cette base légale de pouvoir, et il insiste à nouveau là-dessus dans un texte plus récent (Godbout, 1989), il est illusoire de croire que des citoyens seraient en mesure de contrôler un tant soit peu les services qui leur sont offerts.

Le bilan qu'on peut tirer de presque vingt ans d'expérimentation de participation de la population à la gestion du système de services sociaux et de santé québécois est donc plutôt négatif, même s'il ne l'est pas tout à fait dans le cas des CLSC. Ce bilan nous incite à la prudence quand on écoute les nobles discours de l'OMS, qui souhaite ardemment une plus grande présence de la population dans le domaine sociosanitaire. Il mène à la conclusion de Godbout (1981) que, consciemment ou non, et sans qu'il soit nécessaire de leur prêter de mauvaises intentions, la participation institutionnelle a généralement pour effet de consolider l'emprise des bureaucrates et des professionnels sur le système. Elle permet difficilement que la population exerce un contrôle sur les services dont elle bénéficie et ce contrôle n'est possible que dans certaines circonstances, car le principe de base nécessaire, mais non suffisant, est pour Godbout (1989) une forme de pouvoir légitime et formalisée, telle une majorité au conseil d'administration garantie légalement. En effet, même si ce préalable est assuré, il n'est pas évident que le pouvoir sera réellement exercé par les citoyens.

Brassard (1987), citant en cela une étude de Godbout et Leduc (1987), rappelle qu'au moins quatre facteurs ont été souvent associés à la réussite d'actions entreprises par la population siégeant aux conseils d'administration d'organismes gouvernementaux au cours des quinze dernières années. Les citoyens qui disposent d'*une information suffisante* sur ce qui se passe dans l'établissement sont généralement en bien meilleure position pour faire valoir leurs points de vue. Très souvent, en effet, l'information est filtrée et interprétée au conseil d'administration par le directeur général de l'établissement ; la capacité des représentants de la population

d'établir leurs propres réseaux d'information peut donc devenir un mécanisme indispensable pour savoir ce qui se passe vraiment et être en mesure de proposer des solutions viables. La présence au conseil d'administration d'employés de l'organisme a dans certains cas joué un rôle central à cet égard.

Le deuxième facteur essentiel est de détenir *un mandat communautaire fort et sans équivoque*. En effet, la représentativité des citoyens membres des conseils d'administration est un élément très important. Il est d'abord évident que la légitimité des citoyens nommés par le gouvernement comme représentants des « milieux socio-économiques », avec toutes les préoccupations électoralistes et partisanes que cela comporte, est bien différente de celle des membres élus. Toutefois, il est bien connu que même les postes de représentants des usagers élus au conseil d'administration ont souvent été occupés, faute d'intérêt de la population, par des membres de la famille du personnel de l'établissement (épouse d'un médecin, par exemple) ou par des personnes très près des syndicats, d'où un renforcement au conseil d'administration des intérêts particuliers de ces groupes déjà puissants dans l'établissement.

Qui plus est, quand les élus proviennent réellement de la communauté mais qu'ils n'ont que peu de liens avec cette dernière, on a souvent tendance à marginaliser leur opinion en disant qu'ils ne parlent qu'en leur propre nom, ou en leur opposant l'opinion d'autres citoyens non élus. Godbout (1981) a montré que l'une des façons pour les professionnels des CLSC de contourner l'influence qu'exercent les représentants de la population au conseil d'administration était de former des comités aviseurs composés de citoyens non élus, dont le pouvoir est alors largement subordonné aux intérêts des professionnels. Cela soulève donc l'importante question de la représentativité *politique* des usagers, par rapport à la représentativité *statistique* de la population ; on a souvent tendance à confondre ces formes de représentation, même si elles procèdent de deux types de légitimité très différents.

Le fait de disposer d'alliances fortes et non équivoques dans la communauté, permettant de mobiliser au besoin *un appui politique solide*, est le troisième facteur qui a souvent fait la différence entre un élu impuissant et un autre capable d'infléchir les décisions d'un conseil d'administration.

Enfin, le quatrième et dernier facteur clé est que la personne élue qui représente la population au conseil d'administration doit avoir *une forte personnalité* afin d'être capable de tenir tête aux professionnels et bureaucrates de l'établissement et de soulever les questions et les débats jugés nécessaires sans se laisser désarmer.

Comme la participation institutionnelle dans notre système n'a semblé réussir que dans certains cas bien particuliers au cours des quinze ou vingt dernières années, quel sort lui réserve-t-on dans les écrits officiels qui proposent, à la fin des années 1980, un réaménagement de notre système de santé ?

LE SORT RÉSERVÉ À LA PARTICIPATION DANS LES RÉCENTES PROPOSITIONS DE RÉFORME DU SYSTÈME QUÉBÉCOIS DE SERVICES SOCIAUX ET DE SANTÉ

Comme nous l'avons évoqué plus tôt dans ce texte, la seconde moitié des années 1980 a vu de nombreux groupes se pencher sur l'avenir de notre système, notamment le comité Harnois sur la santé mentale (Harnois *et al.*, 1987), le comité Brunet sur les CLSC (Brunet *et al.*, 1987) et un comité interne du MSSS, le comité Lamarche, sur l'avenir des DSC (MSSS, 1988). Ces groupes ont été mandatés par des gouvernements québécois qui, péquistes ou libéraux, ont tous eu à subir le poids financier croissant de la distribution des services sociaux et de santé dans un contexte où, dans plusieurs sociétés industrialisées, l'État se retirait progressivement du rôle central qu'il avait joué depuis les années 1950 dans le secteur des affaires sociales et où la notion d'État-providence, attaquée de toutes parts, faisait place dans de nombreux autres pays (notamment en Angleterre et aux États-Unis)

ou provinces (la Colombie britannique en particulier) à une idéologie politico-économique néolibérale.

Le plus significatif de ces groupes d'étude a toutefois été celui qui, avec les pouvoirs d'une commission d'enquête et sous la direction d'un médecin prestigieux, a déposé à la fin de 1987, après trois ans d'études et de consultations et des dépenses de plusieurs millions de dollars, un important rapport (Commission, 1988).

La participation dans le rapport de la Commission Rochon

L'échec de la participation de la population est identifié par la Commission Rochon comme l'un des huit problèmes majeurs du système (Commission, 1988 : 407-425). Les modalités de participation, telles qu'elles ont été déployées depuis le début des années 1970, y sont décrites comme des « mécanismes démocratiques sclérosés ». Les sept membres de la commission, qui constituaient un éventail représentatif des principaux groupes d'intérêts engagés dans le système de services sociaux et de santé, ont donc considéré que les analyses des Godbout et autres sur l'état de la participation dans ce système étaient exactes.

Ce qui est fort intrigant cependant, suite au constat d'échec de la participation, ce sont les recommandations faites par la commission à cet égard. On aurait en effet pu croire que, attendu l'atmosphère politique néolibérale déjà évoquée, la commission irait dans le sens des suggestions qui lui avaient été faites publiquement, alors qu'elle siégeait, par l'un des ministres influents du cabinet Bourassa qui proposait diverses avenues de privatisation du système. Au contraire, basant ses recommandations sur un processus de consultation populaire très détaillé qui révéla un consensus généralisé en faveur du maintien d'un système public fort, la commission proposa six axes de changement visant à faire des ajustements à son fonctionnement sans en modifier les orientations fondamentales. Le deuxième axe de changement propose une série de mécanismes pour assurer un plus grand contrôle de

la population sur le système à la lumière du principe suivant : « Dans un système orienté sur les résultats, le processus d'évaluation ne peut être réduit à un outil de gestion technocratique. L'évaluation de type administratif devrait être dépendante d'une évaluation de nature politique qui s'exerce à tous les niveaux du système » (Commission, 1988 : 479).

Le plus important des mécanismes participatifs proposés est la décentralisation au niveau régional de la gestion des énormes ressources gouvernementales dévolues au système, par l'intermédiaire de régies régionales qui viendraient remplacer les actuels CRSSS. Les conseils d'administration de ces régies seraient élus par la population plutôt que désignés par le gouvernement ou par des institutions comme c'était le cas depuis une vingtaine d'années (Commission, 1988 : 479).

En ce qui a trait aux conseils d'administration des divers établissements situés sur le territoire de la régie régionale, la commission propose qu'ils soient tous composés *d'une majorité* de citoyens. À titre d'exemple, la commission propose que le conseil d'administration d'un CLSC soit composé d'au plus onze membres : trois employés, soit un médecin, un professionnel et un employé de soutien ; quatre citoyens, dont trois nommés par le conseil d'administration de la régie régionale et un, par le ministère ; trois autres membres nommés par cooptation. Le directeur général y siégerait d'office, sans droit de vote (Commission, 1988 : 530).

La logique des changements proposés par la Commission Rochon est donc de remettre carrément entre les mains des citoyens élus par la population le contrôle sur le fonctionnement du système plutôt que de le laisser entre les mains des professionnels et technocrates, comme ce fut principalement le cas durant vingt ans. En cela, la commission jugeait que le Québec était prêt à gérer son système de services sociaux et de santé comme il gère son système public d'éducation, où les commissaires sont depuis longtemps élus.

La participation dans le document *«Orientations» du gouvernement du Québec*

Un peu plus d'un an après le dépôt du rapport de la Commission Rochon, madame Thérèse Lavoie-Roux, alors ministre de la Santé et des Services sociaux, faisait connaître en avril 1989, après une tournée provinciale de consultation, la réaction officielle du gouvernement du Québec au rapport Rochon. Dans un document intitulé *Orientations* (MSSS, 1989), on pouvait retrouver les changements que le gouvernement se disait alors disposé à apporter au système.

L'étonnement fut grand lorsque l'on réalisa à quel point le document présenté par la ministre, qui avait accueilli assez froidement le rapport de la Commission Rochon, en reprenait dans une très large mesure les recommandations. La surprise fut encore plus grande quand on vit que, en ce qui a trait à la participation, *Orientations* allait encore plus loin que la commission dans la remise du fonctionnement du système entre les mains de la population (MSSS, 1989 : 110-111).

Bien qu'il eût pu devenir la base de l'avenir du système dans un autre contexte politique, le document Lavoie-Roux n'aura finalement été qu'un intermède entre les deux moments forts de la réforme de la fin des années 1980 : le rapport de la Commission Rochon, le document *Une réforme axée sur le citoyen* et le projet de loi déposés par le ministre Côté en décembre 1990. *Orientations* aura finalement été le testament politique d'une ministre qui n'avait jamais eu beaucoup de pouvoir dans le cabinet Bourassa et qui avait annoncé son retrait de la vie politique. Ce testament politique aura été d'autant plus le bienvenu qu'il constituait la réaction que le gouvernement Bourassa ne pouvait éviter de livrer au rapport de la Commission Rochon. Dans cette optique, la reconduction par le ministre Côté de l'avant-projet de loi Lavoie-Roux et la tenue d'une commission parlementaire au début de 1990 pour connaître les réactions des divers groupes d'intérêts à cet avant-projet n'auront été qu'une habile tactique politique. Le nouveau ministre, qui selon la tradition parlementaire québécoise n'est pas tenu de se sentir lié

par les engagements pris par son prédécesseur, s'en sera servi afin que se manifestent rapidement les partisans et les opposants à l'avant-projet et qu'il puisse le reformuler de manière considérable, selon sa propre vision et sa propre appréciation du climat politique.

Il n'est pas non plus certain que la mise en œuvre d'*Orientations* aurait garanti à la population un contrôle véritable sur le système. En effet, dans une analyse critique fort pertinente du document Lavoie-Roux, un groupe d'universitaires spécialisés dans l'analyse des systèmes de santé (Bégin *et al.*, 1989) souligne que le document baigne dans l'ambivalence en ayant un discours où, apparemment, la population aurait davantage voix au chapitre, mais où, en pratique, le ministère maintiendrait le vrai pouvoir par l'intermédiaire d'un contrôle serré sur les orientations politiques et les normes administratives et où la marge de manœuvre aux niveaux régional et local serait somme toute très mince.

Cette critique nous rappelle donc une fois de plus, comme les vingt dernières années l'avaient bien montré, qu'il ne suffit pas d'avoir un discours apparemment favorable à la participation ; encore faut-il que les éléments structurels permettant à cette participation de s'exercer réellement soient aussi mis en place, ce qui semblait douteux pour les auteurs (Bégin *et al.*, 1989), à moins qu'une décentralisation politique réelle, où le ministère ne serait plus l'agent administratif central, soit aussi effectuée. Voyons donc comment se situe à cet égard le ministre Côté.

La participation dans le document : *Une réforme axée sur le citoyen*

Deux remarques générales méritent d'abord d'être faites à propos de ce document. Premièrement, il s'inscrit dans la logique de maintien d'un système public fort dont le rapport de la Commission Rochon et le document *Orientations* se réclamaient ; les craintes de plusieurs de voir se réaliser une privatisation massive du système ne se sont donc pas vérifiées. Si, d'une part, des brèches sont faites dans certains principes, tels l'universalité ou encore la

gratuité (« impôt » sur les médicaments jusque-là fournis gratuitement à certaines clientèles, ticket « orienteur » de 5 $ pour utilisation inappropriée des urgences hospitalières), de puissants mécanismes financiers et administratifs de contrôle des producteurs de soins (en particulier des médecins) par les instances publiques sont, d'autre part, proposés et le CLSC se voit reconfirmé dans sa vocation de principale porte d'entrée au système. Ainsi, les recommandations du rapport sont à plusieurs égards des compromis entre ce qui était proposé dans les deux documents précédents (Rochon et Lavoie-Roux) et la réaction de divers groupes d'intérêts.

Là où la proposition du ministre Côté se distingue toutefois, c'est dans son approche : il prend comme pivot de la réforme *le citoyen* qui se voit tour à tour affublé des chapeaux de *consommateur* de services (qu'il voudrait toujours de plus en plus abondants...) et de *payeur* de ces mêmes services par ses taxes (qu'il voudrait de plus en plus réduites...), tout en étant aussi *décideur* par rapport à l'orientation et au fonctionnement des services, et responsable de ses décisions. C'est donc à partir de cette vision dialectique du citoyen dans ses divers rôles face au système que le ministre propose ce qui lui semble une série de compromis socialement acceptables dans le domaine des services sociaux et de santé. Ainsi, les mécanismes qui permettent à l'usager de services ou encore au citoyen d'orienter le système sont très présents tout au long du document.

Afin que les droits des usagers soient mieux protégés, la réforme Côté propose de nombreux mécanismes qui forcent les divers établissements à se doter d'un code d'éthique largement diffusé, suggère une série de mesures d'aide et d'accompagnement des usagers financées à même les budgets des établissements et annonce la mise sur pied d'un système de plaintes très bien organisé. Le tout est accompagné d'une série de nombreuses mesures pour supporter le personnel des établissements dans l'évolution d'un système orienté vers les producteurs à un système orienté vers les clients (MSSS, 1990 : 13-17).

Le document du ministre Côté reprend à son compte l'idée de la régionalisation des budgets et du ministère et de la Régie d'assurance-maladie du Québec (RAMQ), de manière à rapprocher le plus possible des citoyens la gestion des sommes disponibles. Il assortit cette régionalisation d'une souplesse administrative importante, tant en fonction des conventions collectives (MSSS, 1990 : 42) signées avec les employés des établissements (toutes les clauses à incidence normative seraient signées régionalement ou localement plutôt que provincialement) que dans le respect de la manière dont les nouvelles régies décideront des priorités pour l'affectation des ressources dont elles disposeront (MSSS, 1990 : 50).

Les régies régionales seraient administrées par une assemblée régionale composée de 80 à 150 personnes, selon la taille de la région. Aucun membre du personnel d'un établissement de santé ne pourrait en faire partie et, même si cette assemblée n'est pas élue au suffrage universel, elle serait majoritairement composée de citoyens de chacune des catégories et selon les proportions suivantes : 20 % d'élus municipaux, 20 % de membres représentatifs des groupes socio-économiques, 40 % de membres représentant la population ou les usagers au conseil d'administration des établissements et 20 % provenant des conseils d'administration d'organismes communautaires de la région. Cette assemblée devrait désigner 20 de ses membres pour former le conseil d'administration, conseil qui aurait entre autres tâches celle de nommer le directeur de la régie. Même si elles n'avaient pas de pouvoir de taxation, les régies seraient responsables devant la population de leur région et devant le ministère de l'utilisation de l'enveloppe monétaire considérable qui leur serait confiée par les instances provinciales.

Quant aux conseils d'administration des établissements dispensateurs de services, le document Côté y réintroduit la représentation des employés que la ministre Lavoie-Roux avait éliminée. Cependant, le principe d'une majorité de citoyens est maintenu pour tous les types d'établissements, ces citoyens étant soit élus lors de l'assemblée annuelle soit désignés par les comités d'usagers. Si l'on prend le cas du conseil d'administration d'un CLSC, il

serait composé d'au plus douze personnes, soit cinq citoyens élus, trois employés, un membre de la fondation (le cas échéant), deux personnes du milieu universitaire (si le CLSC est touché par l'enseignement ou la recherche universitaires), deux membres élus par cooptation et le directeur général, membre d'office, avec droit de vote. Un représentant du personnel ne peut cependant « [...] ni assumer la présidence du conseil, ni occuper des fonctions d'officier, [...] ni voter lors de l'assemblée annuelle chargée d'élire les représentants de la population, [...] ni occuper au conseil d'administration de son établissement d'autres sièges que ceux spécifiquement réservés à ses représentants ».

Les mécanismes proposés offrent donc une garantie légale que ce sont les citoyens qui auront le contrôle de leur système régional, en plus de certains *aménagements administratifs* significatifs (régionalisation des budgets de la RAMQ et de la négociation de certaines clauses de convention collective, assouplissement des règles de régie interne des établissements, etc.) qui renverraient à un palier plus bas dans le système des pouvoirs considérables. Il ne faut pas sous-estimer la résistance des professionnels et des administrateurs d'établissements à ces changements profonds, ni surestimer la capacité des citoyens à réellement gérer, bénévolement et de manière responsable, les ressources confiées à leur région ou à leur établissement. Il est cependant évident pour tous les observateurs que ce sera la nouvelle règle du jeu. Le ministre Côté a envoyé à cet égard des signaux musclés et sans équivoque que, s'il est prêt à faire des ajustements mineurs à son projet, il est dans une position politique très solide pour mettre en œuvre *Une réforme axée sur le citoyen*.

CONCLUSION : l'EXPÉRIENCE QUÉBÉCOISE FACE AU DISCOURS PARTICIPATIF DE L'OMS

Les réalisations québécoises face au discours de l'OMS

Si l'on considère le Québec en regard des principaux constats faits dans les documents de l'OMS sur la participation, on en arrive aux conclusions suivantes.

1) Nous sommes dans une province où, comme nous avons développé une idéologie et un mode d'organisation des services sociaux et de santé largement favorables à la prévention et aux soins de santé primaires, il serait en théorie, du moins si l'on accepte le raisonnement de Hastings (WHO, 1987 : 132), plus concevable que la participation fonctionne que dans des pays où ces concepts ne sont pas aussi socialement admis (comme la France ou l'Angleterre, par exemple).

2) Hastings maintient que chaque société doit trouver un équilibre entre les mécanismes officiels de participation, tels qu'ils se manifestent dans la manière dont les gouvernements sont constitués et responsabilisés, et les mécanismes officieux. À cet égard, il nous invite à réfléchir plus amplement sur le rôle de divers agents, tels les élus, les bureaucrates, les établissements et les professionnels des services sociaux et de santé, les organismes bénévoles et communautaires de même que les familles et les individus, quant à leur participation à divers niveaux de soins ou encore à différents moments du processus de planification des services.

À ce propos, force est de constater que le débat québécois sur la participation s'est fait largement autour des services gouvernementaux (particulièrement des CLSC) et en réaction à la manière dont ceux-ci ont interagi avec les autres agents. La suggestion de Hastings de réfléchir à l'équilibre et aux interactions qu'une société doit tenter de maintenir entre des mécanismes participatifs *autonomes*, se déroulant dans la sphère du domestique, du privé ou du

communautaire (famille, groupes d'entraide, organismes communautaires, etc.) et des mécanismes *plus publics*, sujets à révision et évaluation à travers le maintien ou le rejet des élus qui les ont promus, apparaît donc particulièrement pertinente pour le Québec d'aujourd'hui qui est en période de réflexion collective sur le devenir de son système d'affaires sociales.

Si, en effet, comme le craignent Bégin et ses collègues (1989), on continue à ne débattre de la participation qu'autour des modalités par lesquelles la population aura plus ou moins de place au sein des conseils d'administration des établissements du système public québécois de soins et services, on manque peut-être une occasion d'élargir la réflexion aux enjeux plus fondamentaux de répartition du pouvoir qui sont en cause lorsque l'on intègre les organismes communautaires et la population dans le débat comme des entités politiques responsables ou dispensatrices de services, et non seulement comme des gestionnaires du système ! Dans cette optique, en plaçant le *citoyen* (et non l'usager ou le bénéficiaire...) au cœur de la réforme en tant que consommateur, décideur et payeur, le ministre Côté opère un virage significatif et ramène plus carrément sur le terrain du politique (et non seulement de l'administratif) la gestion des services sociaux et de santé.

3) Hastings s'interroge ensuite sur les mécanismes par lesquels une participation plus éclairée de la population peut être encouragée et maintenue face, d'une part, aux bureaucrates qui tirent leur autorité de la légitimité des structures en place et, d'autre part, aux professionnels, légitimés surtout par leur savoir. Sous ce rapport, le Québec demeure dans le peloton de tête de ce qui s'est fait un peu partout au monde, en particulier en ce qui a trait à la mise sur pied du réseau des CLSC (Bélanger, 1989). Plusieurs des interrogations de Hastings (WHO, 1987 : 132) demeurent malgré tout fort pertinentes quant au raffinement de nos mécanismes participatifs, dont notamment :

— De quel type de support autonome les organismes communautaires ont-ils besoin pour maximiser leur participation ?

— Comment maintenir et la motivation à participer au-delà des périodes de crises où il est plus facile de mobiliser la population, et la continuité des objectifs et activités dans les organismes communautaires où le roulement de personnes est souvent considérable ?
— Comment avoir accès aux pouvoirs gouvernementaux si les mécanismes de participation ne sont pas « partisans » dans des systèmes politiques où les partis sont la clé de voûte du système ?
— Comment faire face au problème des organismes bénévoles ou communautaires qui se bureaucratisent et s'éloignent peu à peu des préoccupations des groupes ou communautés dont ils émergent ?
— Jusqu'où l'émergence de l'autosanté et de groupes communautaires en rupture avec le système doit-elle être tolérée, encouragée ou assimilée au système, et qui doit prendre les décisions à ce propos ?

Le débat, à ce point de vue, est fondamental. La résistance des organismes communautaires québécois (Guay, 1990) à se faire assimiler au système, tel que le document *Orientations* le suggérait, a porté fruit : le document Côté reconnaît davantage la spécificité de ces organismes, tout en abordant de front la question de leur imputabilité pour la portion de financement, qui vise à donner des services complémentaires au système, reçue à même les fonds publics (MSSS, 1990 : 59-62). La tension autonomie-contrôle entre les organismes communautaires et l'État ne peut cependant pas se résoudre facilement sans que l'une ou l'autre des parties n'abandonne une portion de sa légitimité, et ceci, non seulement au Québec mais partout dans les pays développés (Health Promotion, 1989).

4) Si l'on se penche finalement sur les six recommandations adressées aux gouvernements par le groupe d'experts réuni par l'OMS-Europe sur la participation communautaire dans les systèmes de santé (WHO, 1987 : 19), on peut constater que, dans la majorité des cas, tel qu'il a été démontré dans ce texte, le Québec a déjà

largement accompli ce qui est proposé pour la création de structures favorables à la participation, notamment quant à :

— l'analyse de la situation existante en matière de participation ;
— la mise en place de lois se préoccupant de la participation aux instances décisionnelles du système ;
— la révision des structures gouvernementales existantes afin de favoriser le développement d'un réseau d'organismes locaux devenant le lieu privilégié de la participation de la population aux processus décisionnels et de l'interaction avec les organismes locaux de toute nature.

Quant aux trois autres recommandations, le Québec semble s'y être moins attardé, à savoir :

— la mise sur pied de structures indépendantes d'information du public à tous les niveaux (national, régional, local) ;
— la modification de la formation professionnelle des médecins, infirmières, travailleurs sociaux, etc., de manière à les doter d'attitudes et de moyens d'intervention appropriés pour favoriser la participation réelle de la population ;
— le développement de connaissances par l'intermédiaire de programmes de recherche significatifs touchant, entre autres, les mécanismes participatifs, les résistances auxquelles ils se heurtent et leurs possibles effets pervers.

Les enjeux politiques de la participation officielle ou non au système de santé québécois

Même si cela n'était pas à proprement parler l'objet du présent texte, nous nous voyons donc renvoyé, en conclusion, à notre analyse des développements québécois en regard du discours de l'OMS sur la participation, à la place de la participation non officielle de la population dans la prise en charge des problèmes sociaux et de santé. Les dilemmes de l'interaction entre participation au système officiel et aux mécanismes non officiels de prise en charge des problèmes sociaux et de santé ne sont pas propres

au Québec, même s'ils se retrouvent, avec des variantes intéressantes, dans tous les pays industrialisés (Health Promotion, 1989). Comme nous l'avons noté au début, nous ne nous sommes pas attardé ici sur les divers mécanismes de prise en charge « hors système » qui ont émergé au Québec, en particulier depuis le milieu des années 1970 et souvent en lien organique avec le mouvement pour la santé des femmes, afin d'offrir des types de services différents. Ces mécanismes, analysés plus longuement ailleurs (O'Neill, 1989b), sont ceux où la population a le contrôle le plus évident sur les services qu'elle reçoit, mais sont aussi ceux dont l'existence est la plus précaire.

L'analyse de la situation québécoise en regard du discours de l'OMS sur la participation nous invite donc à considérer de manière plus détaillée les interactions qui ont cours ici entre ces mécanismes non officiels et le système officiel, en particulier dans le contexte où un financement gouvernemental est généralement recherché par les organismes communautaires. Cette piste est d'autant plus importante que la place qui leur est dévolue par la Commission Rochon (Commission, 1988 : 297-316, 670-671), par le document *Orientations* (MSSS, 1989 : 79-85) et par le livre blanc du ministre Côté (MSSS, 1990) est très importante et que, en sus, le mouvement communautaire a articulé de manière très explicite ses réactions au document Lavoie-Roux (Guay, 1989), réactions qu'il articulera sans doute de la même manière en réponse au document Côté. À cet effet, les leçons à tirer des relations entre CLSC et cliniques populaires à la fin des années 1960 devraient être utiles aux organismes communautaires dans les années 1990 afin que soit maintenu le délicat équilibre entre le recours au financement public nécessaire à leur survie, et la perte d'autonomie qu'il occasionne inévitablement.

Conclusion

Tout au long de ce texte, nous avons d'abord constaté, à cause du nouveau discours de l'OMS sur la promotion de la santé, une remontée dans la ferveur populaire internationale depuis le

milieu des années 1980 du type de préoccupations qui a été depuis une vingtaine d'années le pain quotidien du système québécois de services sociaux et de santé. Nous avons ensuite pu réaliser, à travers le bilan de la participation de la population à notre système, qu'il ne suffisait pas de vouloir ni même de mettre sur pied des structures législatives la favorisant pour qu'automatiquement elle se produise. Cela nous a donc amené à regarder avec un œil critique les propositions actuelles de modification des structures du système car, au premier coup d'œil, il semble que le gouvernement du Québec est prêt à légiférer afin de garantir à la population davantage de contrôle sur la manière dont les services sociaux et de santé devraient être dispensés. Enfin, nous avons situé l'expérience québécoise en regard de la réflexion sur la participation telle qu'elle est vécue actuellement dans les pays européens, à l'instigation de l'OMS.

Que conclure de notre entreprise ? Il est d'abord évident que, malgré les problèmes importants soulevés en cours d'analyse, le Québec a encore une longueur d'avance sur la majorité des pays occidentaux industrialisés en ce qui a trait à la mise sur pied de structures concrètes favorisant la participation. Il est, de plus, frappant de constater comment cette mise sur pied a été largement tributaire d'une intervention gouvernementale puissante. Cette intervention a monopolisé l'attention au point de parfois faire oublier, ou même de faire disparaître, d'autres lieux de soins et de services (comme les cliniques populaires, par exemple) où la participation était plus qu'une concession gouvernementale, mais le cœur même d'une dynamique de réappropriation et de redéfinition des services par des populations qui se reconnaissaient mal dans la technobureaucratie et le professionnalisme des nouvelles instances mises sur pied depuis 1970.

Davantage que des modèles précis à imiter, ce que la réflexion de l'OMS sur la participation nous propose surtout de faire, au moment où nous nous interrogeons collectivement sur le réaménagement de notre système de santé, c'est de sortir des débats techniques sur les modalités de la participation *dans* le système pour replacer la discussion dans le contexte *plus large*

des rapports politiques entre les différents groupes sociaux québécois. Cette problématique, qui trouve un écho intéressant dans le livre blanc du ministre Côté, doit être évoquée dans le contexte du questionnement fondamental que subit ici comme ailleurs l'État-providence, lui qui avait été à l'origine de notre système actuel. Ainsi, c'est sous cet éclairage qu'il sera particulièrement intéressant d'analyser comment s'affronteront, autour de la thématique du « citoyen décideur », les diverses forces politiques au sujet du projet de réforme qui est actuellement sur la table !

NOTES

1. Soulignons que le bilan de la participation dressé ici s'inspire largement des travaux de Jacques Godbout qui, depuis près de vingt ans, seul ou en compagnie de collègues (Godbout et Martin, 1974 ; Divay et Godbout, 1979 ; Godbout, 1981 ; Godbout, 1983 ; Godbout, 1987), scrute de près les processus participatifs québécois dans le secteur des affaires sociales, travaux qu'il a été amené à synthétiser récemment dans plusieurs documents préparés pour la Commission Rochon (Godbout, 1986a, 1986b ; Collin et Godbout, 1987 ; Godbout et Leduc, 1987). J'aurai aussi largement recours à l'un des rapports techniques réalisés par le personnel de cette commission, qui propose une excellente rétrospective des analyses québécoises sur la participation (Brassard, 1987).

2. La réforme a regroupé en cinq catégories d'établissements les milliers d'organismes et institutions qui dispensaient une gamme étendue et disparate de services de santé, de services sociaux et de services d'hébergement dans le Québec d'avant 1970. Ces catégories sont : 1) les centres hospitaliers (CH), 2) les centres de services sociaux (CSS), 3) les centres de réadaptation (CR), 4) les centres d'accueil et d'hébergement (CAH), 5) les fameux centres locaux de services communautaires (CLSC). Soulignons de plus que 32 hôpitaux se sont vus confier par l'État un mandat très particulier : celui de créer un département de santé communautaire (DSC) qui reprenait, en les élargissant, les fonctions de santé publique et de prévention exercées avant la réforme par des organismes tels les unités sanitaires et les services municipaux de santé (Desrosiers, 1976 ; Duplessis, 1981 ; O'Neill, 1983, 1987).

   La réforme a finalement hiérarchisé et intégré sur la base géographique de douze régions sociosanitaires l'ensemble des établissements québécois. Un Conseil régional de la santé et des services sociaux (CRSSS) chapeaute, avec des pouvoirs qui se sont accrus au cours des années, certains des processus de planification et d'allocation des ressources sociosanitaires dans sa région, sous l'œil attentif d'un gigantesque ministère qui s'est appelé durant une quinzaine d'années le ministère des Affaires sociales (MAS) pour se voir ensuite désigné, vers le milieu des années 1980, sous le nom de ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS).

RÉFÉRENCES

Clermont Bégin *et al.*, « Le document Lavoie-Roux », *Le Devoir*, 9 mai 1989, p. 7 et 10 mai 1989, p. 9.

Jean-Pierre Bélanger, « L'histoire de la clinique des citoyens de Saint-Jacques : c'est aussi un peu celle des premiers CLSC à Montréal », Montréal, Fédération des CLSC du Québec, inédit, 1988, 6 p.

———, « L'expérience de la participation dans les systèmes locaux de santé », *Sélection Santé*, 12, 4, 1989, p. 18-19.

Robert Boivin, *Histoire de la clinique des citoyens de Saint-Jacques (1968-1988) : des comités de citoyens au CLSC du Plateau Mont-Royal*, Montréal, VLB Éditeur, 1988, 257 p.

Lise Brassard, *La participation*, Québec, Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux, série « Dossiers thématiques », 1987, 40 p.

Jacques Brunet *et al.*, *Rapport du comité de réflexion et d'analyse sur les services dispensés par les CLSC*, Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec, 1987.

Charte, « La Charte d'Ottawa en promotion de la santé », *Health Promotion, an International Journal*, 1, 4, 1986, p. iii-v.

Jean-Pierre Collin et Jacques Godbout, *Des expériences réussies de relation avec le milieu*, Montréal, INRS-Urbanisation, rapport présenté à la Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux, 1987.

Commission, *Rapport de la Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux* (Commission Rochon), Québec, Gouvernement du Québec, Les publications du Québec, 1988, 803 p.

Eleonor Conill et Michel O'Neill, « La notion de santé communautaire : éléments de comparaison internationale », *Canadian Journal of Public Health*, 75, 2, 1984, p. 166-175.

Georges Desrosiers, « Les départements de santé communautaire : une expérience québécoise », *Canadian Journal of Public Health*, 67, 1976, p. 109-113.

Jacques Divay et Jacques Godbout, *La décentralisation en pratique, quelques expériences montréalaises 1970-1977*, Montréal, INRS-Urbanisation, 1979, 359 p.

Pierre Duplessis, « Réflexions sur les départements de santé communautaire dix ans après la réforme », *Administration hospitalière et sociale*, novembre-décembre 1981, p. 30-35 et janvier-février 1982, p. 38-44.

Joan Eakin, « Survival of the Fittest ? The Democratization of Hospital Administration in Quebec », *International Journal of Health Services*, 14, 3, 1984a, p. 397-412.

———, « Hospital Power Structure and the Democratization of Hospital Administration in Quebec », *Social Science and Medicine*, 18, 1984b, p. 221-228.

Jake Epp, *Stratégies nationales en promotion de la santé*, Vancouver, communication présentée à la 77e conférence annuelle de l'Association canadienne de santé publique, 1986, 11 p.

———, *La santé pour tous : plan d'ensemble pour la promotion de la santé*, Ottawa, Santé et Bien-être social Canada, 1986a, 12 p.

Jean-Paul Fortin *et al.*, *Évaluation du réseau québécois de Villes et Villages en santé*, Québec, Université Laval, 1990, 64 p.

Jacques Godbout, « Is Consumer Control Possible in Health Care Services ? The Quebec Case », *International Journal of Health Services*, 11, 1, 1981, p. 151-167.

———, *La participation contre la démocratie*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 1983, 190 p.

———, *La double allégeance*, Montréal, INRS-Urbanisation, communication présentée devant la Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux, 1986a.

———, *L'État localisé*, Montréal, INRS-Urbanisation, synthèse produite pour la Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux, 1986b.

———, *La démocratie des usagers*, Montréal, Boréal, 1987, 236 p.

———, « Participation : Structures, Power, Values », communication présentée au symposium « Community Participation in Healthy Cities », Pécs, Hongrie, septembre 1989.

Jacques Godbout et Jean-Pierre Collin, *Les organismes populaires en milieu urbain : contre-pouvoir ou nouvelles pratiques professionnelles ?* Montréal, INRS-Urbanisation, 1977, 306 p.

Jacques Godbout et Murielle Leduc, *Une vision de l'extérieur du réseau des Affaires sociales*, Montréal, INRS-Urbanisation, rapport présenté à la Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux, 1987.

Jacques Godbout et Nicole V. Martin, *Participation et innovation : l'implantation des centres locaux de services communautaires et les organismes communautaires autonomes*, Montréal, ÉNAP/INRS-Urbanisation, 1974.

Lorraine Guay, *Analyse critique de l'avant-projet de loi sur la santé et les services sociaux*, Montréal, Regroupement des Centres de femmes du Québec et Regroupement des ressources alternatives en santé mentale, 1989, 73 p.

Pierre Hamel et Jean-François Léonard, *Les organismes populaires, l'État et la démocratie*, Montréal, Nouvelle Optique, 1981, 211 p.

Gaston Harnois *et al.*, *Pour un partenariat élargi : projet de politique de santé mentale pour le Québec*, Québec, MSSS, 1987, 185 p.

Health Promotion, an International Journal. Numéro spécial intitulé « Localizing Support Structures for Community Health Projects », 1989.

Jacques Henkinbrandt, « À propos des recommandations d'Adélaïde », *Éducation Santé*, 33, 1989, p. 3.

Ilona Kickbusch, « Un concept social d'éducation pour la santé », *Revue internationale d'éducation pour la santé*, 24, 4, 1981, p. 1-15.

———, « Health Promotion, a Global Perspective », *Canadian Journal of Public Health*, 77, 5, 1986, p. 321-327.

———, « The Concept of Health Promotion », *Innovation*, 1, 2/3, 1988, p. 135-140.

———, *Good Planets are Hard to Find*, Copenhague, FADL Publishers, nº 5, série des « WHO Healthy Cities Papers », 1989, 31 p.

Réal Lacombe, « Villes et villages en santé : l'expérience québécoise », *Canadian Journal of Public Health*, 80, 1, 1989, p. 3-5.

Marc Lalonde, *Nouvelle perspective de la santé des canadiens*, Ottawa, Santé et Bien-être social Canada, 1974, 82 p.

Frédéric Lesemann, « De la communauté locale à la communauté multinationale : l'État des monopoles et ses politiques communautaires dans la gestion de la santé et des services sociaux », *International Review of Community Development*, 39/40, 1978, p. 49-98.

———, « Décentralisation et services communautaires », *Service social*, 27, 1, 1978a, p. 24-45.

———, « La prise en charge communautaire de la santé au Québec », *Revue internationale d'action communautaire*, 49, 1, 1979, p. 5-15.

———, *Du pain et des services. La réforme de la santé et des services sociaux au Québec*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 1981, 232 p.

Donald McGraw, *Le développement des groupes populaires à Montréal (1963-1973)*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 1978, 176 p.

MSSS, *Rapport du groupe de travail sur l'analyse de l'action des départements de santé communautaire*, Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux, Direction de l'évaluation, 153 p.

———, *Orientations*, Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec, 1989, 147 p.

———, *Avant-projet de loi, Loi sur les services de santé et les services sociaux*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1989a, 115 p.

———, *Une réforme axée sur le citoyen*, Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec, 1990, 94 p.

OMS, *Promotion de la santé : une base de discussion sur le concept et les principes*, Copenhague, OMS-Europe, 1984, 8 p. (doc. nº ICP/HSR 602).

OMS/UNICEF, *Déclaration d'Alma-Ata*, 1978, 8 p.

Michel O'Neill, « Les départements de santé communautaire », *Recherches sociographiques*, 24, 2, 1983, p. 171-201.

———, *L'approche critique en promotion de la santé dans les DSC québécois*, Québec, Centre de recherche sur les services communautaires, Université Laval, 1987, 82 p. (Coll. « Rapport de recherche » n° 2).

———, « What Kind of Research for what Kind of Health Promotion ? », *Health Promotion, an International Journal*, 3, 4, 1989a, p. 337-340.

———, « Community Health Projects in Quebec : Can they Participate Significantly to Promote the Health of the Population in the Years to Come ? », *Health Promotion, an International Journal*, 4, 3, 1989b, p. 189-198.

Michel O'Neill et David McQueen, « Evaluation of the Healthy Cities Project for 1987-88 and 1988-89 », communication présentée au symposium « Community Participation in Healthy Cities », Pécs, Hongrie, septembre 1989.

PAHO, *Social Participation in Local Health Systems*, Washington, D.C., Pan American Health Organisation, Health Services Development, series n° 35, 1988.

Anne Quéniart et Francine Saillant, éds., « Médecines douces : quêtes, trajectoires, contrôles », numéro spécial de la *Revue internationale d'action communautaire*, 24, 64, 1990, 127 p.

Marc Renaud, « Réforme ou illusion ? Une analyse des interventions de l'État québécois dans le domaine de la santé », *Sociologie et sociétés*, 9, 1, 1977, p. 127-159.

———, « Les réformes québécoises de la santé ou les aventures d'un État narcissique », dans Bozzini *et al.*, éds., *Médecine et société, les années 80*, Montréal, Éditions coopératives Albert Saint-Martin, 1981, p. 513-579.

Nicole Rousseau *et al.*, « À propos de l'insertion des thérapies douces dans les CLSC », *Santé et société*, 9, 4, 1987, p. 11-16.

———, *Les thérapies douces au Québec : portrait des praticiens holistes*, Centre de recherche sur les services communautaires, Université Laval, 1990, 360 p. (Coll. « Rapport de recherche »).

Santé et société, Dossier « Santé pour tous : un objectif pour le Québec », 9, 1, 1987, p. 24-37.

Agis Tsouros, éd., *WHO Healthy Cities Project : A Project Becomes a Movement*, Copenhague, FADL, 1990, 80 p.

WHO, *Patterns of Community Participation in Primary Health Care*, Copenhague, OMS-Europe, 1986, 133 p. (doc. ICP/PHC301/s01).

———, *Mechanisms of Community Involvement in a Health Care System Based on Primary Health Care : Committing Community to Care*, Copenhague, OMS-Europe, 1987, 22 p. (doc. EUR/ICP319).

———, *Promoting Health in the Urban Context*, Copenhague, FADL Publishers, n° 1, série des « WHO Healthy Cities Papers », 1988, 54 p.

———, *Five-Year Planning Framework*, Copenhague, FADL Publishers, n° 2, série des « WHO Healthy Cities Papers », 1988a, 47 p.

———, *A Guide to Assessing Healthy Cities*, Copenhague, FADL Publishers, n° 3, série des « WHO Healthy Cities Papers », 1988b, 43 p.

———, *The New Public Health in an Urban Context*, Copenhague, FADL Publishers, n° 4, série des « WHO Healthy Cities Papers », 1989, 157 p.

7

La question régionale au Québec:
une question périphérique pour un centre incertain

Lionel Robert*

Il y a vingt ans, Gérald Fortin signait un texte pour la Commission Castonguay-Nepveu, qu'il avait intitulé *La société de demain : ses impératifs, son organisation*, et dans lequel il présentait trois scénarios possibles d'évolution pour la société québécoise : « Parmi tous les futurs possibles de notre société, nous en avons retenu trois comme étant plus ou moins probables. Il s'agit d'un retour à la société de classes, de l'établissement d'une technobureaucratie qui transformerait la population en une masse de consommateurs, et de l'établissement d'une société de participation où les objectifs de développement économique et social seraient définis collectivement par tous les groupes de citoyens et où les efforts de l'ensemble de la population pourraient être mobilisés dans la réalisation de ces objectifs définis collectivement[1]. » À propos du troisième scénario, qu'il privilégiait, il s'empressait d'ajouter : « C'est là sans doute un idéal qui mettra du temps à se réaliser et qui ne sera peut-être jamais complètement concrétisé. »

La réalité d'aujourd'hui correspond plutôt à une synthèse des trois scénarios. Au terme du bilan que nous dressons sur la question régionale au Québec depuis le début de la Révolution tranquille, on se rendra compte que la société de classes demeure, le maintien des inégalités sociales et des disparités régionales en

* Au moment de la rédaction de ce texte, l'auteur était chercheur à l'Université Laval.

fait la preuve, que le rêve de la société de participation ne s'est pas réalisé, mais que, sur constat d'échec relatif, le pouvoir régional constitue aujourd'hui une réalité incontournable.

Pour faire le bilan de la question régionale au Québec depuis trente ans, nous allons présenter trois lectures de cette question : tout d'abord, quelques observations historiques ; ensuite, une analyse de son traitement dans la conjoncture actuelle et, enfin, un regard sur les obstacles structurels auxquels elle se bute. En somme, trois moments à l'intérieur d'un même regard analytique : tout d'abord, une plongée dans le passé, qui va éclairer ensuite une analyse de l'état de la question aujourd'hui, laquelle sera suffisamment féconde pour offrir un *insight* sur le fond des choses.

Tout d'abord, nous rappellerons le cheminement complexe de la structuration régionale au Québec pendant ces trois décennies, pour en tirer les significations principales. D'emblée, une chose frappe : d'une absence de structures régionales, le Québec est passé progressivement à une structuration à deux niveaux — la grande région et la petite région — chaque niveau possédant une existence plus ou moins institutionnalisée.

Puis, nous tenterons d'éclairer ce tableau impressionniste par une analyse de la conjoncture actuelle relative à la question régionale dans le domaine de la santé et des services sociaux. On se rendra compte que la manière de penser aujourd'hui cette réforme n'est pas très différente des façons d'hier et qu'il y aurait lieu de tirer des leçons du passé si l'on veut vraiment réussir la régionalisation souhaitée. De plus, on verra que le traitement actuel de la question régionale dans ce domaine, en proposant qu'elle vienne compenser la difficile gouvernabilité du système de services de santé et de services sociaux, fournit peut-être une clé pour mieux comprendre à la fois la raison d'être de cette question et l'explication de son insuccès relatif.

Enfin, nous proposons que la dualité des centres économiques et politiques de la société québécoise, de même que le

maintien des inégalités sociales, malgré les écrans protecteurs offerts par l'idéologie ou par les politiques sociales, rendent compte des raisons de l'émergence de la question régionale au Québec, de ses objets principaux, un temps pris en compte mais rapidement laissés en plan, et donc du fait que la question régionale a été et demeurera toujours une question « périphérique », qui hante un « centre » constamment aux prises avec un doute (largement refoulé) sur sa capacité de gérer des enjeux fondamentaux pour le développement de la société.

QUELQUES OBSERVATIONS HISTORIQUES

Poser un regard sur l'évolution historique des régions au Québec, c'est, tout d'abord, constater que les régions se sont développées à deux niveaux et que leur nombre a fluctué à chacun des niveaux. C'est voir aussi que cette différenciation quantitative s'est doublée d'une évolution qualitative non moins considérable quant à la définition fonctionnelle et politique de chacun des niveaux. En définitive, c'est insister sur le fait que les régions sont d'abord et avant tout une projection du centre sur une périphérie à la fois désirée et crainte, et qu'en fait les régions n'ont qu'une réalité politique minimale.

Une structuration régionale à deux niveaux

Les régions du Québec ont trente ans. Les 10 régions administratives que l'on dénombrait en 1966 sont passées à 16 régions en 1988. Au tournant des années 1970, on comptait trois communautés urbaines. Au milieu des années 1980, 95 municipalités régionales de comté (MRC) se sont ajoutées dans la foulée de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme de 1979.

La grande région

Malgré l'impression d'immuabilité qu'a dégagée le découpage des régions administratives pendant une quinzaine d'années,

il faut reconnaître que les transformations récentes ne constituent pas une rupture dans la nature des choses, mais un réaménagement de ce qui au point de départ a connu des variations importantes et, en cours de route, des dérogations nombreuses ainsi que des tentatives de redéfinition.

Une étude[2] du ministère de l'Industrie et du Commerce, parue en janvier 1965, définit 8 grandes régions ; sont alors groupées la région de Québec et de la Côte-Nord, les régions de Montréal et de la Mauricie, et celles de la Chaudière–Bas-Saint-Laurent–Gaspésie. Un an plus tard, un arrêté ministériel, daté de mars 1966, propose 10 régions administratives, 8 métropoles régionales et 25 sous-régions administratives. En 1972, l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ) crée 4 régions-plan : la région sud, comprenant l'Estrie, Montréal, l'Outaouais ; la région est, comprenant la Gaspésie–Bas-Saint-Laurent et le Saguenay–Lac-Saint-Jean ; la région centre, comprenant Québec et la Mauricie–Bois-Francs ; la région nord, comprenant l'Abitibi-Témiscaminque et le Québec nordique. Quelques années plus tard, le Québec sera redivisé en deux grandes régions : le Québec de base et le Québec des régions ressources.

En 1983, dans *Le choix des régions*[3] le nombre de 14 régions de concertation était avancé. En 1988, le mémoire ministériel qui proposait un nouveau découpage des régions portait leur nombre à 15 ; à la sortie de la réunion du Conseil des ministres, le Québec comptera 16 régions...

La petite région

Au début des années 1970, commence la lente succession des tentatives infructueuses de redécoupage du territoire municipal[4] : le plan REMUR de 1970 (Renouveau municipal et urbain) propose 20 régions municipales, en plus des 3 communautés urbaines existantes. Un an plus tard, est déposé un livre blanc sur la réforme municipale dans lequel on propose 131 secteurs d'aménagement. En 1972, un avant-projet de loi sur l'urbanisme et

l'aménagement du territoire supprime l'idée des structures intermunicipales. En 1976, un projet de loi sur l'aménagement du territoire recommande la création des conseils d'agglomération. En 1977, le nouveau gouvernement du Parti québécois élabore des projets de livres blancs sur la décentralisation, l'aménagement du territoire et le développement régional, projets qui s'organisent autour de l'hypothèse de 91 comtés renouvelés.

Rappelons que le projet de décentralisation avançait l'idée d'une dévolution à cette nouvelle instance régionale de responsabilités en matière d'aménagement, de développement économique, de développement culturel (incluant la responsabilité de la gestion des écoles) et de développement culturel (incluant la responsabilité de la gestion des établissements du réseau de la santé et des services sociaux). Ce projet se transformera en une stratégie moins ambitieuse et plus souple de mise en place des MRC, qui seront au nombre de 95 au milieu des années 1980.

Un concept fluctuant

Il importe de souligner que cette dualité des niveaux de région marque l'ambivalence constante d'un centre qui hésite à choisir entre un niveau et l'autre et qui se satisfait peut-être très bien de cette situation, puisqu'il peut jouer un niveau contre l'autre. Au tournant des années 1970, ces deux niveaux de région ont été, un temps, intégrés, à l'intérieur du rapport La Haye [5] et du premier projet de loi sur l'urbanisme. Mais cette intégration ne s'est pas matérialisée. On doit mentionner aussi que le rythme de création et d'évolution de chacun de ces niveaux diffère : la petite région a été plus lente à éclore à cause de la constante résistance des élus locaux aux projets du centre. Par ailleurs, son statut politico-institutionnel est aujourd'hui mieux assuré que celui de la grande région, qui s'est imposée plus rapidement, mais dont l'existence est demeurée largement artificielle. Ce n'est qu'avec la multiplication des sommets régionaux qu'elle a acquis un statut politique, bien fragile cependant.

Il faut noter ici les multiples acceptions qu'a prises au cours des ans la notion de grande région. Dans sa première acception (1965), elle est une région-*plan*, la délimitation visant alors une « planification économique qui se traduira éventuellement sur une base géographique ». Ainsi, l'accent porte sur la volonté de planification économique — on est alors à l'époque du Bureau d'aménagement de l'est du Québec (BAEQ). Un an plus tard, la grande région devient *administrative* et elle se situe dans un ensemble hiérarchisé ; elle servira de cadre à la planification gouvernementale, quoiqu'on n'oblige pas les ministres à s'y conformer.

Au cours des années 1970, les régions sont l'objet de tentatives de regroupements afin qu'elles s'ajustent aux exigences d'intervention des ententes-cadres de développement, négociées avec le gouvernement fédéral, et qui connaissent une période faste.

Au début des années 1980, un nouveau concept de région s'impose, il se substitue en quelque sorte au concept désuet de région administrative. Une étude interne menée par le gouvernement révèle que 22 ministères s'irradient en 301 bureaux régionaux, sans que n'existe de perspective d'ensemble à cette régionalisation. On reconnaît même que le découpage de 1966 n'est pas respecté, chaque ministère l'adaptant à ses propres fins. En émerge donc le concept de région de *concertation*, lié à une nouvelle expérience que les régions veulent répéter les unes après les autres. Il s'agit des sommets régionaux, qui mettent en présence ministres et leaders du milieu dans une rencontre longuement préparée et que dramatise le fait qu'elle soit publique et, généralement, télévisée.

Donc, autant le nombre de régions que le concept même de la grande région ont évolué au cours des trente dernières années. Leur nombre croît, ce qui signifie que le désir de « région » s'accroît... Ce désir est celui de la classe politique locale (députés, élus municipaux, notables). Par ailleurs, il semble que le gouvernement ne sait pas trop quoi faire avec les régions qu'il crée et multiplie... Pensée dans un cadre de planification ou de déconcentration administrative, la grande région est devenue en bout de course d'abord et avant tout une arène politique.

Pour sa part, la petite région elle aussi subit de nombreux changements dans la définition de son concept. Sa dénomination actuelle en porte encore les séquelles. Le terme même de municipalité régionale de comté ne signifie pas grand-chose : c'est un amalgame de notions anciennes et nouvelles, redondantes ou contradictoires, qui connotent des références spatiales d'ampleurs diverses. On retrouve donc dans le nom même de l'instance supramunicipale, qui a finalement été acceptée par les élus locaux, le signe des tensions et des compromis qui ont marqué sa très lente maturation.

La région : création du centre

Ce qui ressort, en somme, de ces quelques observations sur l'évolution du nombre et du concept des régions, c'est qu'elles se sont constituées en dehors d'elles et même malgré elles. Elles existent parce qu'un centre cherche à instaurer sa régulation sur une société dont il veut orienter le changement. En d'autres termes, les régions, telles qu'on les connaît, ne sont pas l'effet d'une demande des régions, mais d'une projection du centre. D'ailleurs, on doit remarquer comment le centre s'est agité pour arriver à cette fin. De nombreuses instances ont été créées, tant au centre qu'en région, ce qui en augmentait le nombre et au fédéral et au provincial.

Les régions naissent en 1961, au moment de la Révolution tranquille. Est également créé à l'époque le Conseil d'orientation économique du Québec (COEQ), dont le mandat est de faire le plan global du Québec. Il faudra toute la décennie 1960, qui verra ratée l'opération et englouties les sommes consenties au BAEQ, pour que naissent en 1968 l'Office de planification et, l'année suivante, l'OPDQ. Entre-temps, apparaîtra, au palier fédéral, le ministère de l'Expansion économique régionale.

L'année 1968 est aussi marquée par la publication du rapport La Haye, qui présente une structure élaborée et complexe de plans hiérarchisés d'aménagement et d'urbanisme : d'un plan global, elle

passe à dix plans régionaux, auxquels s'ajustent les nombreux plans locaux et interlocaux...

Entre le début et la fin des années 1960, est survenu un important changement dans les visées technocratiques. Bien que les objectifs majeurs qui spécifient alors la mission de l'OPDQ restent considérables, l'ambition que s'était donnée le COEQ de faire un plan global du Québec est abandonnée. Comme le note un témoin de ce revirement technocratique : « Aux ambitions démesurées du COEQ qui visait à faire un plan national à la fin des années 1950, a succédé l'ambition plus modérée de l'OPDQ, qui voulait d'abord faire des plans régionaux. « Région par région, bâtissons le Québec » était le slogan de l'époque [6] ».

À partir du début des années 1970, on multiplie les instances régionales : en 1970, 10 conseils régionaux de développement ; en 1972, 13 conseils régionaux de la santé et des services sociaux (CRSSS) ; en 1977, 11 conseils régionaux de la culture ; en 1979, 16 associations touristiques régionales. Ces organismes de consultation ont connu une piètre existence, tant et aussi longtemps qu'ils n'ont pas été inscrits dans un processus qui les incita à servir de support à un rapport politique entre la région et le centre.

Concurremment à cette créativité provinciale, le gouvernement fédéral multiplie lui aussi appareils, découpages régionaux, programmes d'intervention. Le ministère de l'Expansion économique régionale (MEER) et le ministère des Affaires urbaines naissent à la fin des années 1970. Peu de temps après, le rapport Higgins-Martin-Raynauld [7] identifie 23 zones spéciales, dont 5 au Québec. De nombreuses interventions dans les régions révèlent aussi l'influence déterminante du fédéral : tout d'abord, les interventions ARDA (1965) et FODER (1966), les programmes du MEER, la génération des ententes-cadres de 1973. Québec réagit notamment avec le maigre Fonds de développement régional. À la fin des années 1970, ce sont toutefois les sommets régionaux qui donneront au Québec une supériorité politique d'intervention dans les régions.

Deux niveaux de région minimalement politisés

Au total, deux niveaux de régions, la grande et la petite, ont réussi à atteindre la politisation[8], mais avec restriction et contrôle imposés dans un cas par le centre et dans l'autre par le local. La grande région, par la généralisation des sommets, a acquis le statut d'arène politique. La petite région, moins menaçante pour le centre, a acquis un véritable statut politico-institutionnel, celui de la MRC, mais cela s'est fait dans la peur et les contraintes, le local ne voulant pas perdre sa spécificité. Donc, dans un cas comme dans l'autre, il y a passage au politique, mais passage contrôlé, avec dédouanement obligatoire et permanent, aboutissant à un statut relativement inférieur à l'instance de contrôle, qu'elle vienne d'en haut ou d'en bas. La région, ou l'espace intermédiaire entre le centre et le local, entre le haut et le bas, a été et demeure un lieu à la fois politiquement chaud et volontairement désinvesti, auquel est consentie une existence politique de « deuxième classe ».

En corrélation avec cette reconnaissance du statut politique fragile des régions, il faut aussi reconnaître qu'elles sont le fruit de l'échec d'opérations technocratiques de grande envergure à l'intérieur desquelles elles ont d'abord été pensées. D'un côté, échec de la planification régionale centralisée et hiérarchique ; de l'autre, échec de la décentralisation. C'est sur un constat d'échec que s'est construit le destin des régions au Québec. Mais, grâce à ce travail de compromis, les échecs se sont transformés en succès. Aujourd'hui au Québec, les régions ont du poids : d'acteurs passifs de leur développement, elles sont devenues des acteurs actifs ; la question de l'aménagement est devenue un enjeu pris en charge par les élites locales et cogéré avec le pouvoir central. Ainsi, les régions, tout d'abord constituées sur papier, se sont matérialisées : le projet administratif, confronté aux processus politiques et pris en charge par eux, même de façon minimale, a donné naissance à un pouvoir régional, qui deviendra de plus en plus inéluctable — le projet récent de réforme du système de services de santé et de services sociaux, dans la foulée du rapport de la Commission Rochon, marquant le caractère toujours actuel de la question régionale.

NOUVELLE ACTUALITÉ DE LA QUESTION RÉGIONALE DANS LE DOMAINE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

Une proposition intéressante... mal élaborée

À l'intérieur du rapport de la Commission Rochon[9], la recommandation de créer des régies régionales, en remplacement des CRSSS, avec un conseil d'administration de 15 membres élus au suffrage universel, a surpris — d'autant plus que cette recommandation, fondamentale dans l'économie du rapport, ne repose sur aucune évaluation de la faisabilité politico-administrative de cette proposition ni sur une étude évaluative de la performance des CRSSS.

Mais l'idée est intéressante. Elle constitue un *remake* de la proposition de la Commission Castonguay-Nepveu, sans y faire référence d'ailleurs, ni au fait que la conjoncture actuelle serait à ce point différente de celle de la fin des années 1960 qu'elle autorise à croire à la possibilité de la chose. De même, aucune référence n'est faite à l'histoire de la décentralisation au Québec depuis cette époque : aux avatars subis par ce dossier, à ses succès relatifs, et aux conditions qui ont prévalu dans l'un ou l'autre cas.

C'est avec candeur peut-être que les commissaires ont fait cette proposition. « Ils ont constaté un dynamisme régional », sans toutefois nous expliquer leur propos. S'agit-il d'un dynamisme régional dans le domaine socio-économique plutôt que dans le domaine sociosanitaire ? À cet égard, ils portent à tout le moins un diagnostic nettement négatif sur les CRSSS. Ils supposent donc que ce qui s'est produit dans l'un pourrait se produire dans l'autre...

Plusieurs questions auraient dû être abordées, afin d'éviter que le traitement technocratique et politique subséquent en pervertisse la teneur et que l'on se retrouve en bout de ligne, c'est-à-dire après le dépôt des *Orientations* ministérielles (avril 1989) et de l'avant-projet de loi (juin 1989), avec une proposition qui répète les travers des projets avortés de régionalisation et qui se situe en deçà de ce que les régions ont déjà gagné comme pouvoir politique.

Parmi ces questions non traitées, on peut évoquer l'absence d'examen des conditions de faisabilité d'une décentralisation politique, l'imprécision du contenu et des modalités de la décentralisation souhaitée, le maintien de multiples régulations régionales dans le domaine de la santé et des services sociaux, ainsi que le fait les disparités régionales n'aient pas été suffisamment prises en compte.

— La commission propose une décentralisation politique dans le domaine des services sociaux et de santé. Mais, cette recommandation, malgré son importance, est peu étayée. L'élection au suffrage universel est-elle faisable ? La procédure de collège électoral, envisagée dans un premier temps, est-elle la plus intéressante ? Des liens avec des instances politiques existantes, députés, élus municipaux ou MRC, seraient-ils envisageables ? De plus, la modalité politique, quelle qu'elle soit, mettra-t-elle fin aux conflits interinstitutionnels ? Créera-t-elle la base nécessaire à la concertation et à une orientation axée sur les résultats plutôt que sur les intrants et les processus ? Comment, en somme, faire en sorte que la population contrôle le mieux possible les instances régionales et les établissements ?

— La commission propose une décentralisation de certaines responsabilités ministérielles vers des instances régionales. Elle est toutefois peu précise sur la nature de ces responsabilités, sur la part du budget ministériel qu'elles engagent, sur les effets de ces transferts de responsabilités sur le personnel (autant celui du ministère que celui des CRSSS). En somme, il y aurait une réflexion opérationnelle à faire sur l'ensemble du dossier de la décentralisation.

— La commission propose que les activités principales des centres de services sociaux (CSS) ne relèvent pas des instances régionales. Cette exception faite dans le cas des CSS ne tient absolument pas compte d'une réalité importante. Si les sièges sociaux des CSS ont une juridiction et une ampleur régionales, ce qui les place en concurrence avec

les CRSSS, les services offerts par les CSS le sont par des bureaux locaux, et c'est à ce niveau que doit s'exercer la régulation régionale faite par la régie, car il ne peut y avoir deux régulations régionales. De plus, pourquoi ne pas avoir intégré les départements de santé communautaire (DSC) aux régies où ils accompliraient des fonctions de recherche et d'évaluation dont la nécessité a été soulignée avec tant d'insistance par la Commission et qui doivent être exercées par les instances régionales ?

— Dans une perspective de services, de réponses aux besoins des clientèles, le choix régional peut avoir des conséquences importantes, et peut-être contradictoires. D'une part, il favorise l'adéquation de la réponse à la demande et facilite l'intégration des réseaux institutionnel et communautaire, mais d'autre part, il consacre des disparités régionales, scléro se des déséquilibres, conduit à des situations où l'on devra penser à des mises en tutelle régionales par le ministère. Il importe donc d'améliorer notre connaissance des réalités régionales avant de pousser plus avant les réformes institutionnelles envisagées.

Qu'est-il advenu de la proposition généreuse de la commission, une fois qu'elle eût passé à travers le colimateur technocratique et politique ? On peut avancer que, si la proposition de la commission n'avait pas été aussi généreuse et générale, le résultat du traitement décisionnel aurait pu être plus fécond et plus ouvert.

Les orientations ministérielles

Le document ministériel n'a pas cherché à prendre le relais des questions non traitées par la commission. La tentation était d'autant plus grande que le choix ministériel s'oriente dans une direction tout à fait opposée à une décentralisation politique. Les ambiguïtés et les imprécisions de la commission laissaient le champ libre à toute décision ministérielle, quelle qu'elle soit.

D'emblée, on observe que l'imprécision a été maintenue quant au terme utilisé pour désigner la région : la notion de régie n'est définie nulle part, ni dans le document *Orientations* ni dans l'avant-projet de loi. Ici, comme dans le cas de la MRC, la désignation fonctionne par connotation et l'on fait l'économie de fournir une définition précise des choses : une région régissante a sûrement plus de pouvoir qu'une région dotée d'une instance consultative. Toutefois, à moins d'être un adepte de la philosophie nominaliste, faut-il rappeler qu'il ne suffit pas de penser qu'en nommant les choses, on les crée !

Le document ministériel [10] propose 13 régies, au lieu des 16 préconisées par la commission. Donc, même s'il y est précisé qu'à moyen terme une régie pourra être mise en place dans chacune des 16 régions, on s'en tient au découpage actuel des 13 CRSSS, qui demeure en deçà du découpage des régions adopté par le gouvernement en 1988.

Le trait peut-être majeur de la structuration régionale préconisée par les *Orientations* ministérielles, c'est qu'elle fait apparaître deux niveaux de région : celui de la régie au niveau de la région administrative et celui du conseil d'administration unifié sur la base du territoire du centre local de services communautaires (CLSC).

En ce qui concerne la responsabilité des régies, il faut noter qu'elle relève d'un collège électoral constitué, « pour la moitié, de membres des conseils d'administration des établissements, les deux autres quarts étant composés, d'une part, de représentants d'organismes communautaires et, d'autre part, d'élus (maires, préfets, députés et commissaires d'école), de représentants des secteurs associés à la santé et aux services sociaux (justice, environnement, éducation, loisirs, habitation, etc.) et de représentants de groupes socio-économiques [11] ». L'avant-projet de loi [12] précise que le collège électoral a aussi pour fonctions « d'approuver la liste des priorités régionales en matière de services de santé et de services sociaux que lui soumet la régie régionale ; d'approuver le rapport annuel de la régie régionale ».

En proposant que la grande région soit « régie » par un collège électoral, le document ministériel fournit aux régions une arène politique beaucoup moins large et moins attrayante que ce qui existe déjà dans les régions administratives grâce aux sommets socio-économiques — et, bien sûr, encore plus restreinte que celle que pourrait créer une instance politique soumise au suffrage universel.

De plus, ce qui est majeur, et comme cela a été noté dans une analyse de Clermont Bégin, Pierre Bergeron, Bernard Labelle, Vincent Lemieux [13], le document Lavoie-Roux « n'a pas remis en cause la régulation administrative et centralisée du ministère ». Ils pronostiquent : « On peut envisager l'échec de cette nouvelle tentative de décentralisation au profit d'un renforcement du pouvoir du ministère et de la récupération éventuelle par celui-ci des régies comme instruments d'intervention dans le réseau. Dans ce cas, il est possible que les acteurs locaux se retirent purement et simplement de l'échiquier régional. [...] L'histoire du ministère nous incite à croire que la marge de manœuvre accordée aux régies et à leurs participants sera très mince ».

Quant à la petite région, elle regroupe au sein d'un même conseil d'administration par territoire de CLSC (dont on sait qu'il recoupe dans la majorité des cas celui des MRC) « outre le CLSC, le ou les centres hospitaliers, le ou les centres d'hébergement et de soins prolongés et le ou les centres de réadaptation du territoire, à l'exception des centres de réadaptation pour mésadaptés socio-affectifs et pour jeunes mères en difficulté [14] ». Le conseil d'administration des établissements par territoire de CLSC est de 13 membres, dont une majorité est désignée par des instances (régionale et centrale) et cooptée — seuls « 4 membres [étant] désignés par l'assemblée annuelle de l'ensemble des établissements du territoire ».

La création de cette petite région est surprenante pour qui ne connaît que la problématique sociosanitaire. Jamais, en effet, l'hypothèse de la création de la petite région n'a été évoquée dans les études ou les consultations menées par la Commission

Rochon. Il s'agit là d'une invention strictement technocratique, qui ressemble d'ailleurs aux propositions technocratiques de la fin des années 1960 et du début des années 1970 concernant les fusions municipales ou la création d'instances supramunicipales. On sait par ailleurs quel sort la *realpolitik* a fait subir à ces élucubrations.

On pourrait s'interroger sur les raisons qui ont conduit à ce passage de un à deux niveaux de région. Une raison saute aux yeux : pour qui avait l'habitude de réguler 900 établissements, ce sera beaucoup plus facile d'en réguler un nombre cinq fois moins considérable, et cela, par l'intermédiaire d'une quinzaine d'instances régionales financièrement très dépendantes du centre. Sans doute aussi la même raison profonde qui a conduit le pouvoir politique central à éviter de faire un choix entre une décentralisation au niveau de la région administrative ou au niveau de la région supramunicipale : le pouvoir central peut ainsi continuer à jouer un niveau contre l'autre ; de la lutte inévitable entre les deux niveaux, il en sort le tiers gagnant...

En somme, la proposition ministérielle offre une décentralisation administrative, mais non politique, doublée d'une centralisation locale. Dans la grande région, il y a création d'une arène politique fermée. Dans la petite région, il y a fermeture à toute possibilité d'arène politique. Par ce dispositif, la dépolitisation de la gestion des établissements du réseau de la santé et des services sociaux devient totale au niveau supralocal ; elle est presque totale au niveau régional.

Des régions sous la double contrainte

Tout compte fait, on doit se réjouir que la réforme du système de services de santé et de services sociaux remette à l'ordre du jour la question régionale, qui est demeurée marginale dans son parcours historique par rapport à des questions plus centrales, telles que le développement économique, l'éducation, les questions linguistiques et constitutionnelles. Qu'un domaine comme celui de la santé et des services sociaux dont on ne peut nier l'impor-

tance, aborde à nouveau la question régionale, vingt ans après qu'on l'ait traitée à la baisse lors du lancement de la réforme Castonguay-Nepveu, voilà qui semble manifester un désir réel, quelque chose qui paraît dépasser le recours instrumental à un dérivatif compensatoire. Mais faut-il absolument se « laisser avoir » par le retour de cette question une première fois refoulée ? Car, au fond, quand on considère la façon dont le colimateur technocratico-politique traite la question régionale, on est en droit de se demander si l'on veut vraiment des régions. C'est comme si l'échec de la décentralisation était planifié en même temps qu'est souhaitée et mise en place la structuration régionale. On l'a vu, les régions réelles existent toujours — quand elles finissent par émerger — sur constat d'échec, sur fond de peur des régions. En même temps qu'elles sont désirées, elles sont castrées aussitôt de ce qui leur donnerait force et réalité : l'accès au pouvoir décisionnel, la reconnaissance politique, la capacité de gérer des enjeux politiques, un statut d'égalité avec le centre lui donnant autorité de vivre des processus de politisation, le pouvoir donné à de simples représentants du peuple de prendre des décisions à la place de technocrates et celui de les mettre en même temps à leur place...

Dans cette réactivation du discours sur la question régionale, qu'a déclenchée le rapport de la Commission Rochon, un terme a été utilisé, auquel on n'a peut-être pas attaché toute l'importance qu'il faut, et qui, ultimement, donne peut-être la clé pour bien interpréter le traitement de la question régionale : c'est celui de la reconnaissance d'« ingouvernabilité » d'un système trop considérable : « Le système devient tellement complexe, réglementé, embourbé, traversé par des conflits qu'il est à toutes fins pratiques ingouvernable [15]. » « D'emblée, poursuit la commission, s'impose l'idée d'un partage du pouvoir décisionnel » ou, à tout le moins, le centre sent-il le besoin de se départir d'une partie de ses tâches en faisant appel aux régions — appel qui se dit dans les termes nobles de la décentralisation et qui cache en réalité l'impuissance solitaire du désir omnipotent de tout savoir, de tout contrôler et de tout diriger. En réalité, malgré le partage des tâches, le centre conserve son désir de tout gouverner, jusqu'à ce qu'une nouvelle

crise conduise à la conscience réactivée de l'ingouvernabilité, et à la répétition de la même conduite : affirmer le désir de partager avec un autre une partie de son pouvoir ou de ses tâches, tout en lui enlevant en même temps la capacité de ce faire, ou, ce qui revient au même, tout en s'enlevant à soi-même la capacité d'entrer en relation avec autre que soi — une périphérie réelle, qui soit, elle aussi, un centre, certes de niveau inférieur, mais non moins central que celui que l'on pense être.

Il faut être reconnaissant au discours atone, transparent, et en apparence non idéologique de la fin des années 1980, de nous avoir donné une clé pour donner son sens au traitement toujours mitigé de la question régionale au Québec et pour comprendre ce qui dans cette question a toujours été refoulé ou, plus simplement, non traité, laissé pour compte.

LA QUESTION RÉGIONALE : PÉRIPHÉRIQUE PLUTÔT QUE CENTRALE

Parmi les questions ou conflits non réglés, et qui ne le seront jamais totalement, de sorte que la question régionale demeurera toujours périphérique, on peut penser au rapport entre Montréal et le reste du Québec, au fait que la province de Québec soit elle-même une région à l'intérieur de la fédération canadienne et, enfin, au maintien des disparités régionales. La seule évocation de ces questions de fond suffira ici à illustrer comment la scène régionale est marquée d'un côté sombre, qui explique sans doute sa faible visibilité politique et, surtout, le fait qu'on voit mal comment le drame qui s'y joue pourra un jour être traité dans sa totalité. C'est sur constat d'un triple dualisme, économique, politique et social que le destin régional du Québec n'arrive pas à se nouer.

Dualisme économique

« Parier sur l'innovation et le progrès signifie concrètement que les efforts de développement pour le Québec doivent porter sur la région de Montréal. Cette région est le seul foyer autonome de dynamisme dans la province de Québec. » Cet extrait du rapport Higgins-Martin-Raynaud [16] de 1970 est non équivoque. Ce rapport a marqué le passage d'une volonté de rattrapage des régions en perte de vitesse à l'affirmation de la nécessité d'une politique de concentration des interventions de l'État sur la région-pôle de développement qu'est Montréal.

Si cette question du rapport entre Montréal et le reste du Québec a été traitée au début des années 1970, les gouvernements fédéral et provincial ne se sont jamais plus confrontés directement à elle, à cause du tollé suscité par les propositions de Higgins-Martin-Raynaud. Dans la suite des choses, cependant, le développement de Montréal est devenu une question en soi, propulsée par l'exode des capitaux et une crise de désindustrialisation, que l'on a traitée comme telle, et davantage dans la perspective du rapport concurrentiel avec Toronto et du déplacement des centres d'affaires vers l'Ouest. On observe d'ailleurs que c'est davantage le gouvernement fédéral [17] que le gouvernement provincial qui s'est préoccupé du devenir de Montréal.

Ainsi, pour Québec, la région de Montréal est toujours demeurée à part des autres, parfois objet d'interventions spectaculaires et coûteuses, mais jamais dans une perspective d'intégration du centre économique du Québec avec son *hinterland*. De son côté, la politique de développement régional s'est réservée les autres régions. Cette division des interventions politico-économiques de Québec à l'égard de Montréal et des autres régions a contribué à accentuer le divorce entre ces niveaux de réalité.

Donc, au sein même du champ socio-économique dans lequel évolue la scène régionale au Québec, on observe une faille qui sépare un centre économique, lui-même en crise, qui regarde davantage vers l'extérieur que vers l'intérieur, et une périphérie,

traitée comme telle par un gouvernement qui n'a pas les moyens de ses ambitions.

Dualisme politique

Des questions surgissent en effet. Comment penser région alors qu'on est soi-même une région ? Comment un centre, qui occulte trop facilement son statut de périphérie par rapport à un autre centre, peut-il vraiment décentraliser le pouvoir relatif qui lui reste ?

On sait que la majorité des interventions étatiques pour le développement régional au Québec ont été financées à partir de subventions fédérales (programmes FODER, ARDA, zones spéciales, ententes-cadres). De mauvaises langues ont même déjà dit que l'OPDQ était une succursale du ministère fédéral de l'Expansion économique et régionale.

Pour comprendre l'échec relatif de la politique de développement régional de l'État québécois, il faut se référer aux mêmes raisons qui ont déjà été données, dans le feu même de la Révolution tranquille, pour expliquer l'échec de la planification globale. Écoutons Roland Parenteau, premier président du Conseil d'orientation économique du Québec, faire le diagnostic de cet échec :

> Le partage des pouvoirs économiques entre deux niveaux de gouvernement. Voilà un obstacle de taille dont, en général, on ne mesure pas suffisamment l'importance. Les pouvoirs économiques sont partagés par la constitution entre deux pouvoirs souverains, de sorte qu'une conjugaison d'efforts se révèle vraiment ardue. Il faut ajouter que dans le passé le gouvernement fédéral a adopté une attitude de grand frère qui l'amenait à élaborer seul les politiques et à placer les provinces devant un fait accompli. Or, à moins d'une révision radicale de cette attitude, la planification restera toujours difficile dans un contexte fédératif [18].

Le dualisme social

Le deuil de l'orientation de la politique régionale vers la réduction des inégalités a dû se faire très vite. La première politique régionale de l'État québécois visait à « égaliser le taux de croissance des diverses régions, le produit régional par tête ». Cette politique avait un objectif égalitaire, proposant une sorte de péréquation interrégionale et le transfert de facteurs de production des régions où ils ont un rendement élevé vers des régions où la productivité est plus faible. Le plan d'aménagement de l'Est du Québec s'inspirait de cette politique d'équilibrage.

Les théoriciens de la politique régionale des années 1970 ne se sont pas gênés pour qualifier le BAEQ de démarche erronée. Fernand Martin, coauteur du rapport Higgins-Martin-Raynauld, écrit ceci :

> Pendant que la théorie économique requiert la grande ville bien équipée et bien aménagée, le gouvernement du Québec se lançait, dans les années 1960, dans une campagne de décentralisation industrielle, engloutissait de larges sommes dans le BAEQ, lequel suréquipait (en termes d'infrastructure sociale) la région de l'Est du Québec. Pendant ce temps, la région de Montréal, seul candidat au rôle de pôle de développement, fléchissait [19].

En mai 1973, un texte d'orientation de l'OPDQ recommandait de faire le deuil de la politique de rééquilibrage régional :

> Il faut admettre que, comme à peu près dans toutes les sociétés industrielles, le phénomène des disparités entre groupes sociaux (ou culturels) et celui de la pauvreté et de la marginalisation d'un secteur important de la population ne soient pas résolus et ne semblent pas en voie de l'être [...]
>
> C'est ainsi qu'il serait vain de penser que toutes les régions du Québec pourront connaître durant les prochaines vingt-cinq années un développement égal. Au contraire, compte tenu de la diversité des vocations, les écarts de développement sur le plan quantitatif s'accentueront sans doute dans le cas de plusieurs régions. La lutte aux « disparités régionales » a surtout un sens en terme de qualité de vie et non en terme de quantité, à moins que la société ne soit prête à tous les sacrifices, sinon à toutes les

> extravagances, pour répartir également, en nature et en nombre, toutes les activités sur tout le territoire [20].

Depuis deux ou trois ans, on observe une « réémergence » de la question des disparités sociales et régionales dans les débats politique et social au Québec. C'est le mérite du Conseil des affaires sociales d'avoir proposé, sous le titre suggestif de *Deux Québec dans un* [21] une synthèse partielle des travaux que Charles Côté [22] mène sur cette question depuis une vingtaine d'années. L'idée centrale de cette analyse : richesse et progrès social ont profité à une partie de la population (et du territoire) et ont largement ignoré l'autre. Un éditorialiste du *Devoir* [23] en résume bien le message :

> Deux solitudes nouvelles auraient donc été créées, qui seraient en train de s'opposer aussi, suivant l'âge : une population vieillissante d'un côté, la jeune génération de l'autre. La dénatalité va donc frapper davantage certains territories. Et cet effet de distorsion ne peut aller qu'en s'accentuant, les jeunes quittant un milieu moins dynamique et prometteur. Bref, indépendamment de la chute générale de la natalité, un certain Québec est menacé de disparition.

Les grandes réflexions récentes sur l'évolution du Québec font toutes écho à ce message. Le *Rapport de la commission d'étude sur les municipalités* (1986), mise sur pied par l'Union des municipalités du Québec, conclut, en se fondant sur un mémoire du CASF, à l'apparition de « deux Québec, côte à côte, dont le développement économique est forcément fort différent, et dont les caractéristiques sociales le sont aussi et de façon frappante. [...] Cet éclatement de la société territoriale du Québec pose un énorme défi à la fois au gouvernement et aux municipalités [24] ». En se référant aux mêmes études, le rapport de la Commission Rochon observe que « les résultats [de ces recherches] démontrent que les populations les plus vulnérables et dont les besoins sont les plus grands sur le plan de la santé se trouvent concentrées dans certaines villes. Dans cette optique, les notions de « groupes à risques » et de « communautés » deviennent indissociables [25] ». La revue *Relations* [26] cherchera à répercuter l'écho de cette analyse critique et à en regrouper les adeptes.

On peut signaler aussi que le document gouvernemental *Québec à l'heure de l'entreprise régionale* [27] propose une classification des MRC en cinq catégories, allant de la catégorie des 20 MRC les plus démunies à la catégorie dont l'indice global de développement est le plus élevé, ainsi que la possibilité de négociation de contrats de développement entre le gouvernement et les MRC les plus démunies. Le document gouvernemental publié cinq ans plus tôt *Le choix des régions* taisait encore la réalité des disparités régionales...

En somme, ce que ce rappel à la réalité des inégalités sociales et des disparités régionales manifeste, c'est le maintien des classes sociales dans notre société, malgré les politiques de sécurité du revenu, les programmes d'aide au développement économique, les plans de développement régional. Fernand Dumont [28] rappelait à juste titre, tout récemment, qu'« au cours de la Révolution tranquille, on parlait beaucoup des classes sociales. [...] Et puis, sur les classes sociales, le silence s'est établi ». Et, il ajoutait : « En pénétrant dans la zone obscure des classes sociales, on provoque fatalement ce que les psychanalystes appellent, d'un mot suggestif, la *résistance*. »

Par rapport à la question régionale, on pourrait penser qu'elle s'est en fait toujours butée à ces trois obstacles structurels que constituent les dualismes économique, politique et social que nous avons identifiés. C'est la résistance à se confronter à ces obstacles et le silence sur leur détermination qui rendent compte, en réalité, du statut marginal constant des politiques de développement régional et de décentralisation, et de leurs échecs relatifs.

CONCLUSION

Comme on le voit, ces dualismes fondamentaux, qui fragilisent la scène régionale québécoise, sont en réalité des questions de l'ordre du pouvoir, ou mieux, des conflits sur lesquels l'ordre du pouvoir se fonde et qu'il ne veut pas régler. Quand on se réfère

au concept d'ingouvernabilité pour qualifier ces questions ou conflits, il faut bien entendre que c'est, ultimement, le choix de celui qui gouverne de ne pas les gouverner. En réalité, jamais un pouvoir ne s'annulera totalement en une politique régionale complètement décentralisée et totalement démocratique. Et le premier travail du pouvoir est sans doute d'occulter la réalité même de ces questions réelles qui sont à l'origine de la question régionale et de conduire à la penser uniquement comme question d'appareil (déconcentration, gestion décentralisée).

Sur ce fond de résistance, quel est l'avenir probable de la question régionale au Québec ? Pourrait-on être aussi optimiste que l'était Gérald Fortin il y a vingt ans quand il traçait l'esquisse d'une société de participation, tout en étant conscient de ses difficultés de réalisation ? Au terme d'une étude sur « La décentralisation : enjeux et perspectives », Lizette Jalbert [29] prédit un retour au repli, au centralisme. « Il est à craindre, conclut-elle, que le discours néolibéral qui se fait prétendument le défenseur du local, de l'individu, de leur créativité et de leur dynamisme, finisse par enfermer ces acteurs et leurs qualités dans leurs propres limites. »

Une autre perception est possible, plus optimiste, fondée sur le constat que les régions ont une existence politique, même si elle est minimale : il y a un ancrage des régions à l'intérieur de l'appareil d'État et de la société qui est sans retour, incontournable. Jalbert reconnaît que « la politique de décentralisation/régionalisation, [...] en dépit du fait qu'elle n'ait mené jusqu'ici qu'à une participation encadrée et créé qu'un simple espace d'autonomie administrée, n'en est pas moins porteuse d'un potentiel subversif qui rend son avenir incertain dans le contexte idéologique et politique d'aujourd'hui ».

Aujourd'hui, la décentralisation cesse d'être propulsée par un discours, elle devient l'effet d'une nécessité... On recourt aux régions à cause du constat d'ingouvernabilité des choses. Les régions commencent à exister vraiment quand elles cessent d'être pensées depuis le centre, à titre d'effet de quadrillage de la société civile recherché par un pouvoir constamment aux prises avec un

doute sur sa capacité de tout gouverner. Elles naissent sur le plan politique quand, enfin, le centre politique et technocratique accepte de transiger avec ceux d'en bas dans un face-à-face politique, c'est-à-dire dans une reconnaissance de la représentativité des leaders régionaux et de leur capacité décisionnelle. Les régions existent à partir du moment où le projet de leur création est suffisamment transformé et perverti par ceux d'en bas que ceux d'en haut ne s'y reconnaissent plus. D'ailleurs, les acteurs initiaux ont généralement disparu de la scène politique quand le projet devient finalement une réalité.

En somme, il ne peut y avoir de région sans que soit autorisée par le centre sa politisation réelle, toute minimale qu'elle soit. Tant que les régions demeurent liées à des processus décisionnels qui exigent des approbations de l'appareil technocratique central, tant qu'elles ne peuvent négocier ouvertement avec le pouvoir politique du centre, elles n'existent pas ; leur existence demeure alors confinée au rôle des relais du centre.

NOTES

1. Gérald Fortin, *La société de demain : ses impératifs, son organisation*, Annexe 25 du rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, Québec, 1970, p. 31.
2. Ministère de l'Industrie et du Commerce, Bureau de recherches économiques et scientifiques, *Délimitation des régions-plan. Première partie, les régions administratives*, janvier 1965.
3. François Gendron, ministre d'État à l'Aménagement et au Développement régional, *Le choix des régions*, document de consultation, Gouvernement du Québec, 1983, 132 p.
4. Pour une analyse historique et sociologique de ces multiples projets, voir l'excellente thèse de Rita Bissonnette, *La régionalisation municipale au Québec (1960-1980) : visées technocratiques et résistances locales*, thèse de doctorat, Université d'Ottawa, 1982 ; voir aussi Gérard Divay et Jacques Léveillée, *La réforme municipale et l'État québécois (1960-1979)*, Montréal, INRS-Urbanisation, 1981.
5. *Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme* (rapport La Haye), Québec, 1968.

6. Jean-Paul Gagnon, « Aménagement et décentralisation », *Critère*, hiver 1979, n° 24, p. 115, cité par Rita Bissonnette, *op. cit.*, p. 82.
7. Ministère de l'Expansion économique régionale, *Les orientations du développement économique* (rapport Higgins-Martin-Raynauld), Ottawa, 1970.
8. J'utilise le concept de politisation à la manière de Renaud Dulong, dans son livre *Les régions, l'État et la société locale*, Paris, Presses universitaires de France, 1978, 245 p.
9. Jean Rochon *et al.*, *Rapport de la Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux*, Québec, 1988, p. 495 et s.
10. Thérèse Lavoie-Roux, ministre de la Santé et des Services sociaux, *Pour améliorer la santé et le bien-être au Québec, Orientations*, avril 1989, p. 108.
11. *Ibid.*, p. 111.
12. Thérèse Lavoie-Roux, ministre de la Santé et des Servies sociaux, *Avant-projet de loi, Loi sur les services de santé et les services sociaux*, Éditeur officiel du Québec, 1989, art. 277, paragr. 2 et 3.
13. Clermont Bégin, Pierre Bergeron, Bernard Labelle, Vincent Lemieux, « Le document Lavoie-Roux », *Le Devoir*, 9 et 10 mai 1989.
14. *Orientations*, *op. cit.*, p. 101.
15. Jean Rochon *et al.*, *op. cit.*, p. 495.
16. Ministère de l'Expansion économique régionale, *op. cit.*, p. 135, cité dans : Gabriel Gagnon et Luc Martin, *Québec 1960-1980. La crise du développement*, textes choisis, Montréal HMH, 1973, p. 53.
17. Rapport du Comité consultatif au Comité ministériel sur le développement de la région de Montréal (rapport Picard, MEER, novembre 1986.
18. Roland Parenteau, « L'expérience de la planification au Québec (1960-1969) », *L'actualité économique*, XLV, 4, 1970, p. 679-696.
19. Cité par Lionel Robert, « L'espace et l'État », *Critère*, 23, automne 1978, p. 239.
20. OPDQ, *Les orientations du développement du Québec*, mai 1973, p. 52 et 4.
21. Conseil des affaires sociales, *Deux Québec dans un. Rapport sur le développement social et démographique*, Gouvernement du Québec, janvier 1989.
22. Charles Côté, Gilles Dussault, Gérald Doré, *Les zones prioritaires de Québec*, Québec, Conseil des œuvres et de bien-être de Québec, 1971 ; Charles Côté et Claude Barriault, *Les disparités entre les populations en besoin et la répartition géographique des ressources disponibles*, Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux, dossier thématique, juin 1987.
23. Jean-Claude Leclerc, *Le Devoir*, 16 février 1989.
24. Union des municipalités du Québec, *Rapport de la commission d'étude sur les municipalités*, 1986, p. 209.
25. Jean Rochon *et al.*, *op. cit.*, p. 85.

26. « Un Québec cassé en deux », *Relations*, novembre 1988. La revue a suscité la tenue de deux tables rondes réunissant des universitaires, des syndicalistes, des animateurs sociaux et des regroupements de groupes de plus d'une dizaine de régions du Québec.

27. Marc-Yvan Côté, ministre des Transports et du Développement régional, *Québec à l'heure de l'entreprise régionale. Plan d'action en matière de développement régional*, novembre 1988, p. 69, p. 74 et s.

28. Fernand Dumont, « Peut-on interpréter la société québécoise, aujourd'hui ? », Conférence prononcée au Colloque de l'Institut québécois de recherche sur la culture, *La société québécoise après 30 ans de changements*, 11, 12, 13 octobre 1989 — extraits publiés dans *Le Soleil* du 12 octobre 1989.

29. Lizette Jalbert, « La décentralisation : enjeux et perspectives, dans *L'État au cœur de la société*, sous la direction de Louis Maheu et Arnaud Sales, Presses de l'Université de Montréal, 1989.

QUELQUES RÉFÉRENCES COMPLÉMENTAIRES

« Les ambiguïtés du pouvoir local », numéro spécial de la *Revue internationale d'action communautaire*, nº 13/53, printemps 1985.

« La décentralisation, pour quoi faire ? », numéro spécial de la revue *Cahiers de recherche sociologique*, vol. 3, nº 1, avril 1985.

« Pouvoir local et crise économique », numéro spécial de la revue *Anthropologie et sociétés*, vol. 9, nº 2, 1985.

Quesnel, Louise, « Political Control over Planning », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. XIV, nº 1, 1990.

Robert, Lionel, « Les obstacles à l'émergence d'un pouvoir régional démocratique », ACSALF, colloque 1979, *La transformation du pouvoir au Québec*, Éditions Albert Saint-Martin, 1980, p. 119-135.

———, « Aménagement et développement : de la dissociation à l'association ? », ACFAS, colloque de 1985, Éditions Albert Saint-Martin, 1986.

TROISIÈME PARTIE

Les structures consultatives

8

La consultation publique: une forme de participation du public aux décisions

René Parenteau

La consultation publique est devenue, depuis le milieu des années 1970, l'une des formes les plus visibles de la participation du public aux décisions. Dans ses manifestations les plus percutantes, elle prend la forme de grandes audiences publiques. Dans les communautés où ces audiences sont tenues, il y a une mobilisation spontanée des différents groupes d'acteurs pour dramatiser les enjeux que soulève une décision imminente sur un projet, un programme ou une politique.

Il y a un accord, le plus souvent tacite, pour ne pas considérer la consultation publique comme un exercice décisionnel. La consultation publique est beaucoup plus perçue comme un mécanisme ouvert et public pour influencer les décideurs désignés et reconnus. En outre, elle est considérée comme un moyen pour réduire la dépendance des décideurs envers des experts, des bureaucraties, des intérêts corporatifs. Elle présuppose qu'il y a une marge d'incertitude dans l'évaluation des impacts des décisions et que, dans ce cas, l'avis des publics concernés doit être entendu sur un pied d'égalité avec celui des experts et des administrateurs.

Les mécanismes de la consultation publique sont le plus souvent inscrits dans des procédures explicites, souvent institutionnalisées. Ces procédures sont plutôt longues que courtes et articulées de façon plus ou moins complexe à des processus décisionnels étendus. De cette façon, selon qu'elles s'étendent en amont

ou en aval de la décision, elles peuvent susciter un impact de la participation du public sur la conception des projets, programmes et politiques, ou sur les conditions de leur mise en œuvre respective.

Dans les pages qui suivent, nous allons tenter de voir si, depuis 1970, la consultation publique constitue au Québec un lieu spécifique de rencontre entre les décideurs et les publics concernés. Nous allons analyser le lien direct publics/décideurs que tente d'établir la consultation publique, en dehors du champ d'influence des bureaucrates et des technocrates. Nous allons nous interroger sur la spécificité de ce lieu de rencontre, ses difficultés et ses conditions de développement.

Nous examinerons ces questions par référence aux domaines de l'aménagement et de l'environnement. C'est en effet dans ce domaine que se sont implantées de la façon la plus systématique les pratiques de consultation publique non seulement au Québec, mais aussi au Canada et aux États-Unis, à l'instar des *Model Cities* en Angleterre. L'analyse s'appuie sur nos recherches consacrées à la consultation publique dans le cadre des procédures d'évaluation d'impact environnemental et des différents débats sur le sujet, particulièrement en ce qui regarde la révision de la procédure fédérale d'évaluation des impacts environnementaux et l'énoncé de politique de la ville de Montréal en matière de consultation publique.

Pour les fins du présent exposé, nous avons revu en profondeur les pratiques et les procédures de consultation publique :

— **Consultations publiques :**
Avenue McGill College, Montréal
Vieux-Port de Montréal
Projet d'usine d'épuration des eaux usées de la Communauté urbaine de Québec

— **Énoncés de politiques :**
Ville de Montréal
Hydro-Québec

— **Procédures :**
dans le cadre de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, de la Loi sur la qualité de l'environnement, de la Loi sur les parcs et de la Loi sur la Communauté urbaine de Montréal.

En outre, la courte histoire des consultations publiques au Québec a laissé des points de repère précis. Certains d'entre eux nous servent particulièrement dans la rédaction du présent texte. Nous ferons en règle générale référence à la procédure d'évaluation publique des impacts des projets (Loi sur la qualité de l'environnement). Cette procédure, administrée par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), sert maintenant d'exemple pour l'établissement d'autres procédures (Vieux-Port de Montréal, ville de Montréal). L'administration et l'élaboration de cette procédure ont été fortement influencées par des principes d'éthique qu'ont tenté de formaliser clairement Michel Yergeau et Luc Ouimet, anciennement et respectivement vice-président et commissaire au BAPE (1984).

Deux autres documents nous servent de référence générale. Le premier *Consulter pour mieux décider* a été produit par le ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche (MLCP) et mis à la disposition des municipalités du Québec, en 1984, dans le cadre du Programme national de soutien aux activités du loisir municipal. Ce document énonce des principes fondamentaux en matière de consultation publique. Le deuxième document, produit par la Direction des communications d'Hydro-Québec (1984), définit une politique de consultation pour l'entreprise à partir de principes fondamentaux et d'une définition opérationnelle, que nous retenons comme valant généralement dans le cadre de la perspective élaborée dans les pages suivantes :

> La consultation est une opération par laquelle une autorité qui a une décision à prendre entre volontairement en interaction avec des publics, pour susciter des contributions qu'elle s'engage à intégrer dans son processus décisionnel, dans l'intention d'harmoniser les intérêts des parties en cause (Hydro-Québec, 1984).

Une telle opération se distingue d'abord des pratiques de participation-animation dont l'objectif principal est d'éduquer le public afin de lui faire accepter des programmes dont il sera bénéficiaire ou dont il aura à subir les impacts négatifs. Ces pratiques ont été très bien étudiées par Sherry Arnstein (1968) et par Jacques Godbout (1983). Cette opération se distingue ensuite, à l'autre extrême des pratiques, d'études publiques ou d'auditions publiques où le décideur étudie en public une politique ou un programme avant d'arrêter une décision. L'objectif de telles pratiques est de prendre des avis sans aucun engagement d'en tenir compte : dans le premier cas, la collecte et l'audition des avis passent après l'information du public ; dans le second cas, le décideur (ou ses représentants) adopte naturellement une attitude qui consiste à aller chercher les avis dont il a besoin, en marginalisant les autres.

Les consultations publiques tenues au Canada et au Québec, particulièrement dans le domaine de l'environnement, sont engagées sur une requête du public. L'objet de cette requête est inscrit dans le mandat de la commission de consultation ; les commissaires doivent faire rapport dans le cadre de ce mandat. La consultation publique est donc déterminée par le public, au départ. L'engagement du décideur, ou du promoteur, de tenir compte du résultat de la consultation n'est pas contrôlé, sauf de manière indirecte, par la publication du rapport de consultation et de la décision définitive. À la limite, mais c'est souvent le cas, cet engagement peut être contrôlé par les comités de suivi, dont la constitution est recommandée par les commissaires.

Les caractéristiques qui spécifient le lieu de la consultation publique sont les suivantes :

— la consultation porte sur une décision précise et imminente ;

— cette décision concerne un projet précis ;

— la consultation est requise et inscrite dans la procédure de décision ;

— le décideur s'est engagé à tenir compte des résultats de la consultation ;

— la consultation est menée, selon un guide de procédures connues à l'avance, par une tierce partie ;

— elle est publique, sans restrictions.

De cette façon, la consultation se distingue encore des pratiques de conciliation, de médiation et d'arbitrage qui portent sur un litige intéressant deux ou plusieurs parties nettement identifiées, ayant des intérêts en cause.

La consultation publique comporte deux objectifs généraux qui pourront être contradictoires dans la pratique. Elle vise d'abord à faire prendre des décisions de façon plus démocratique : elle consistera donc, d'une part, à ouvrir au public le processus de décision. Elle visera ensuite à aider le décideur à prendre une meilleure décision, sur le fond de l'objet en cause : elle consistera donc, d'autre part, à ouvrir un débat sur la décision et sur le fond de la décision ; dans le premier cas, pour influencer le processus décisionnel et pour contrôler ou suivre la mise en œuvre de la décision, dans le second cas, pour modifier le projet ou programme proposé par le choix de variantes. Ces deux objectifs seront vécus de façon contradictoire. Premièrement, l'objectif de la consultation publique qui vise à prendre la meilleure décision, risque de privilégier les avis des experts et publics compétents aux dépens de l'avis du public en général. Deuxièmement, l'objectif de prendre la meilleure décision implique un retour sur le fond, soit sur la légitimité, la qualité et la faisabilité du projet en cause. La consultation du public général, visant à démocratiser la prise de décision, peut déclencher un débat de nature politique qui modifiera l'objet de la décision et de son contenu, de façon positive ou négative... La décision la plus démocratique pourrait ne pas être la meilleure décision sur le fond et provoquer des actions de contournement du processus démocratique et d'influences parallèles occultes sur le décideur.

À la lumière de cette définition de la consultation, de ses caractéristiques et de ces éléments de problématique, voyons maintenant comment la consultation s'est établie au Québec depuis 1978, comme un lieu spécifique dans les processus décisionnels.

Depuis 1978, plusieurs lois et règlements du gouvernement québécois inscrivent de façon obligatoire une consultation publique dans des processus décisionnels et administratifs. Nous retenons quatre lois particulièrement explicites à cet égard.

LA LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT

La Loi sur la qualité de l'environnement (1972), amendée en 1978, rend obligatoire pour certains types de projets une évaluation et un examen des impacts sur l'environnement. Elle crée le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, chargé de tenir, à la demande du ministre, des audiences publiques et de mener des enquêtes. En 1980, le gouvernement adopte un décret (3735-80) qui vient préciser les règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques. Ce corpus — une loi amendée et deux décrets — constitue l'ensemble de textes législatifs le plus complet en matière de consultation publique au Québec. Relevons rapidement les éléments clés de ces textes.

Dès qu'une étude d'impact est nécessaire, elle est automatiquement rendue publique et diffusée par le BAPE. À la suite d'une période d'information, toute personne peut demander au ministre la tenue d'une évaluation publique (audience publique). Le ministre doit répondre positivement à une telle demande, à moins qu'il n'en juge les motifs « frivoles ».

Le BAPE est chargé de tenir une consultation publique. Il doit le faire en deux étapes : une première, consacrée à l'échange d'informations, une seconde, à l'audition des avis exprimés par le public. Le rapport du BAPE est alors rendu public et il fait partie du dossier déposé au Conseil des ministres, seule instance ayant le pouvoir d'accorder un certificat d'autorisation au promoteur du projet en cours.

Cette procédure donne l'initiative au public, qui seul peut requérir une audience publique. Le ministre peut difficilement rejeter une telle requête. La Commission créée pour tenir la consultation est une commission neutre. Les consultations tenues par le BAPE, à ce jour, ont insisté sur la meilleure information possible du public, sur l'audition libre de tous les intervenants inscrits et sur la rédaction d'un rapport synthèse explicite dans ses recommandations.

Selon les termes de l'ex-président du BAPE, monsieur André Beauchamp, cet organisme a orienté sa mission à partir de cinq défis : défi de l'information, défi de la neutralité, défi de la vulgarisation, défi du caractère public du processus, défi de l'intégration des diverses rationalités (A. Beauchamp, 1984, p. 40).

LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME

La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (1979) oblige principalement les municipalités régionales de comté (MRC) à élaborer et à faire approuver un schéma d'aménagement pour leur territoire. Elle oblige de même les municipalités à se donner des plans d'urbanisme conformes aux schémas régionaux d'aménagement. Le conseil d'une MRC prépare d'abord une version préliminaire du schéma. Il doit soumettre cette version aux municipalités qui composent la MRC, pour avis.

> art. 14 — Avant de donner son avis, le conseil municipal peut soumettre la proposition préliminaire d'aménagement à la consultation, lors d'une assemblée publique tenue dans le territoire de la municipalité.
>
> L'avis du conseil municipal doit être accompagné d'un document précisant les modalités et les conclusions de la consultation, y compris les motifs d'accord, et le cas échéant, les motifs de désaccord exprimés par les personnes et organismes consultés.

À la suite de cette première consultation facultative par les conseils municipaux, le conseil de la MRC adopte une version définitive du schéma d'aménagement.

> art. 20 — La version définitive est soumise à la consultation lors d'assemblées publiques tenues par une commission que le conseil de la municipalité régionale de comté doit créer par résolution et qui est présidée par le préfet...

La loi prévoit une série de mesures très pointues pour assurer la meilleure information du public sur le schéma et sur la tenue des audiences publiques. Par contre, elle ne dit rien sur la procédure de consultation publique ni sur l'engagement de tenir compte des avis du public. Ce processus léger de consultation laisse une large marge de manœuvre aux municipalités et aux MRC pour organiser la consultation. Elle a pris dans les faits deux formes principales :

- la forme d'une étude publique des documents déposés, présidée par le préfet de comté et animée par les experts mandatés par le conseil de la MRC ;
- la forme d'une participation-consultation à l'élaboration même des documents. Cette forme se présente sous plusieurs variantes allant des « sommets régionaux » aux consultations sectorielles par groupes géographiques et par groupes d'intérêt.

Plusieurs des variantes de ces formes principales sont présentées par Marianne Cloutier (1987) dans un mémoire intitulé *Le processus de consultation publique et l'élaboration des schémas d'aménagement*.

Dans le cadre de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, la consultation publique est prévue à plusieurs étapes de rédaction et d'adoption des documents d'aménagement et d'urbanisme. Cependant, elle est tenue par les instances décisionnelles elles-mêmes sur des documents en principe déjà adoptés. Elle porte en outre sur des objets multiples, allant de plans d'occupation des sols à des éléments de stratégies de développement économique. Ses résultats n'engagent pas le décideur. Les deux premiers principes, qui auront présidé à cette loi, aideront à comprendre les caractéristiques de ce type de consultation :

> L'aménagement est d'abord une responsabilité politique et non uniquement une question technique. C'est-à-dire qu'il appartient

d'abord aux élus(es) en relation avec les citoyens(nes) d'effectuer les choix, de prendre les décisions, de faire les arbitrages qui s'imposent ;

le(a) citoyen(ne) est associé(e) aux diverses étapes du processus d'élaboration et de révision des instruments d'aménagement par le biais de l'information, de la consultation et de la participation (*Aménagement et urbanisme*, 1987).

Dans la majorité des MRC, l'information du public semble avoir prédominé dans les pratiques de consultation, aux termes de cette loi. La complexité des documents déposés, les assemblées de concertation déjà tenues par les décideurs favorisaient une stratégie de légitimation de leurs choix par ces derniers.

Il reste que ce processus amorcé pourra évoluer à l'occasion des consultations prévues sur les plans d'urbanisme, la révision des schémas et des plans. L'expérience française en matière d'enquête publique sur les plans d'occupation des sols pourrait nous éclairer sur l'avenir du processus québécois, puisque celui-ci semble s'en être inspiré (Parenteau, 1985).

LA LOI SUR LES PARCS DE 1977 ET LA POLITIQUE SUR LES PARCS DE 1982

La loi oblige le ministre responsable à recevoir en audience publique les personnes intéressées à se faire entendre sur les projets de création, d'abolition ou de modification des limites ou de la classification des parcs. La loi est peu explicite sur les procédures à suivre pour réaliser cette consultation. Elle fixe tout au plus un délai de soixante jours entre l'avis public sur la tenue d'une audience et l'audience elle-même. Elle prévoit que le gouvernement pourrait adopter un règlement pour prescrire les modalités et procédures à suivre au cours de telles audiences. À notre connaissance, un tel règlement n'a pas encore été adopté.

Par contre, le ministère responsable a élaboré une procédure de consultation assez précise qui a été utilisée lors des neuf

audiences publiques tenues depuis l'adoption de la loi. Cette procédure reproduit le modèle établi par règlement pour les audiences publiques sur l'environnement. C'est une procédure en deux étapes : la première, consacrée à l'information ; la seconde, à l'audition des avis du public.

Dans ce cas, c'est le décideur qui consulte lui-même, c'est-à-dire le ministre responsable. Cependant, cette consultation se fait obligatoirement avant la décision, selon une procédure établie en politique administrative. L'objectif de cette consultation est d'associer le public à l'aménagement des parcs ; elle porte donc davantage sur le fond — projet — que sur la décision elle-même.

> En complément des dispositions législatives, la politique sur les parcs vise une association du public à l'aménagement et à l'exploitation des parcs. À l'aménagement d'abord, le ministère mettant tout en œuvre pour que son projet de plan directeur d'un parc soit rendu public et commenté lors de l'audience publique qui précède la création d'un parc [...] (MLCP, 1982).

Les audiences tenues à ce jour dans le cadre de cette loi ont soulevé un vif intérêt. Dans le cas du parc du Mont-Saint-Bruno, le ministère a reçu plus d'une centaine de mémoires. Dans ce cas, comme dans les autres, les mémoires sont publiés par le ministère et rendus publics.

LA LOI SUR LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL

Cette loi, modifiée en juin 1982, crée d'abord cinq commissions permanentes qui font rapport au Conseil municipal et au Comité exécutif. Elles sont composées d'élus municipaux. Elle oblige ces commissions à tenir un certain nombre de réunions par année, à les tenir publiquement et à prévoir un temps d'audition du public.

> art. 82-10 — Une séance d'une commission autre que celle de la sécurité publique est publique [...]
>
> Une séance publique d'une commission comprend une période au cours de laquelle les personnes présentes peuvent poser des questions orales aux membres de la Commission.

En règle générale, l'interprétation de cet article a été faite de façon généreuse. La période réservée au public pour poser des questions a plus souvent pris la forme d'une période d'audition d'avis et de mémoires... formulés sous forme de questions.

En outre, la loi oblige plus particulièrement la Communauté urbaine de Montréal (CUM) à tenir des audiences publiques avant d'adopter, de modifier ou d'abroger un règlement relatif à son schéma d'aménagement. Si ce règlement est adopté, la Commission municipale du Québec procédera à son tour à une audience publique sur le même sujet. Le rapport de la commission sera adressé au lieutenant-gouverneur en conseil qui approuvera ou non le règlement proposé.

Ces audiences sont tenues plutôt pour la forme, l'objet soumis à la consultation n'intéressant pas l'ensemble de la Communauté. La procédure adoptée est standardisée. Elle sera facilement débordée si un enjeu devient important et suscite un très grand nombre de mémoires déposés par le public.

L'audition des mémoires en commission semble mieux réussir. Elle porte sur un objet ou un projet précis ; les personnes intéressées sont facilement identifiées et le président de la commission réussit à contenir l'audition dans des limites qu'il peut fixer lui-même avec les autres membres de la commission.

Cette loi, comme celle de l'aménagement et de l'urbanisme, a permis de transposer les objectifs du gouvernement au niveau des administrations régionales et municipales en matière de démocratisation des processus de décision relative à l'aménagement. Nous verrons plus loin comment la ville de Montréal a fait siens ces objectifs en adoptant une politique élaborée et audacieuse en matière de consultation publique.

Ces quatre lois provinciales qui obligent explicitement le décideur à consulter le public ont engendré en quelque sorte deux modèles de consultation du public. Le premier fait porter la consultation sur un projet précis, la consultation est réalisée selon une procédure établie et connue, elle est tenue par une commission

neutre et concerne le public en général. Le second fait porter la consultation sur un document d'orientation, la procédure est laissée à la discrétion de celui qui consulte, qui est aussi celui qui a établi le document ; si elle concerne le public en général, cette consultation doit faire face à des publics regroupés autour d'enjeux disparates et variés soulevés par le document. Le premier modèle et celui adopté par les ministères responsables du gouvernement du Québec ; le second est celui qui est imposé aux administrations régionales et municipales par le gouvernement. Dans ce dernier cas, l'objectif de démocratiser les appareils municipaux dans le domaine de l'aménagement semble l'avoir emporté sur celui de prendre la meilleure décision, la plus légitime (Parenteau, 1984).

On verra cependant, dans le sillage de ces lois et dans celui de l'exercice de la procédure de consultation du BAPE, le modèle du premier type s'imposer lentement à tous les niveaux.

LA GÉNÉRALISATION DU MODÈLE BAPE

La Communauté urbaine de Québec (CUQ) a été la plus explicite dans l'adoption du modèle BAPE, lors des audiences publiques qu'elle a demandées sur les résultats de l'étude d'impact sur l'environnement de son projet d'épuration des eaux usées. Elle a établi un bureau indépendant et lui a demandé d'adopter les règles de procédure établies pour les consultations publiques en environnement :

> art. 1 — Un organisme ci-après appelé « le Bureau » est institué sous le nom de « Bureau d'évaluation environnementale ».
>
> art. 5 — Les règles de procédures relatives au déroulement des audiences publiques adoptées par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement sont applicables au Bureau (Extraits du Règlement nº 86-231 de la CUQ).

Les membres du bureau ont été nommés par le conseil de la CUQ et il s'agissait de personnes neutres choisies pour leurs compétences. Le rapport du bureau a adopté le format des rapports du BAPE et il a été rendu public.

LE VIEUX-PORT DE MONTRÉAL

La Comité consultatif du Vieux-Port de Montréal a également adopté le modèle BAPE pour ses consultations publiques. Il s'agissait également d'un comité indépendant créé par la Société immobilière du Canada (Société du Vieux-Port) pour établir les lignes directrices d'un plan d'aménagement du Vieux-Port. Le Comité consultatif a établi une procédure longue et lourde. Son mandat ne l'amenait pas à consulter le public sur un projet précis déposé, mais plutôt à faire produire par le public des orientations :

> Organiser une consultation publique, par voie d'audiences, rencontres préparatoires, sondages, tables rondes ou autres forums jugés utiles, à propos des orientations, des principes et des modalités d'aménagement et de développement du Vieux-Port de Montréal.
>
> La consultation devra voir à rassembler le plus grand nombre possible d'intervenants de tous les milieux, dont les milieux gouvernementaux. Elle devra aussi s'employer à dégager les consensus qui se font présentement quant à la vocation et à l'avenir du Vieux-Port de Montréal et aux types de projets qui pourraient y être réalisés... (Rapport final, le Vieux Port de Montréal, consultation publique, 1986, p. 15).

On peut dire que le comité a respecté à la lettre son mandat. Il a développé une stratégie très complexe pour informer et communiquer avec le public. Il a sollicité des interventions des différents milieux et il a réussi à créer une dynamique entre ces différents types d'intervenants. Il a utilisé les différents types de forums que lui suggérait son mandat et la presque totalité des rencontres se sont tenues publiquement.

L'absence de projet précis, la détermination du Comité consultatif à réaliser son mandat, la présence importante d'intervenants pouvant faire valoir une compétence en aménagement ont pu décourager la participation élargie du public montréalais à ce processus de consultation. Certains intervenants ont critiqué le rôle beaucoup trop actif des membres du comité à certaines séances d'audition publique. Il reste que ce processus aura mobilisé des

centaines d'intervenants et que le rapport du Comité consultatif aura permis de lire les consensus fondamentaux sur la vocation et l'avenir du Vieux-Port.

LA VILLE DE MONTRÉAL

Depuis 1987, la ville de Montréal a mené une série de consultations publiques sur des projets précis qui la concernaient directement ou indirectement. La consultation publique sur le projet d'agrandissement du Musée des beaux-arts est l'exemple, sans doute, le plus connu.

Ces consultations sont également planifiées selon le modèle BAPE. Pour chaque consultation, le Comité exécutif crée un comité consultatif, composé de personnes neutres et extérieures à l'appareil municipal, choisies en fonction de leur compétence. Le comité consultatif est assisté par le personnel et les ressources du Bureau de liaison et de consultation de Montréal, rattaché au secrétaire du Comité exécutif. La consultation se fait en deux étapes : la première, consacrée à l'information ; la seconde, à l'audition des mémoires déposés par le public. Le comité consultatif rédige son rapport, le soumet au Comité exécutif qui propose le cas échéant un règlement au Conseil municipal.

Les différentes consultations tenues à ce jour par la ville se sont déroulées selon une procédure qui tend à se généraliser. Les difficultés rencontrées à l'occasion sont surtout dues à des problèmes de rodage et à des problèmes d'apprentissage de la consultation aussi bien chez les administrateurs de la ville que chez les membres des comités consultatifs et chez les citoyens et citoyennes.

Dans ce cas particulier, les groupes les plus militants se situent dans une grille d'objectifs, contenue d'ailleurs dans le programme du parti au pouvoir à l'Hôtel de Ville. Ils visent ni plus ni moins le partage de la décision. Ils n'y sont pas arrivés, mais ils ont réussi à changer profondément la conception de certains projets soumis à la consultation : pensons au concept du

projet d'agrandissement du Musée des beaux-arts, à celui de la mise en valeur du parc Ahuntsic et des abords de la station de métro Henri-Bourassa*. La consultation sur le projet de résidences étudiantes de l'Université McGill a même permis d'introduire un mécanisme de médiation à l'intérieur du processus de consultation publique.

Depuis 1989, la ville de Montréal possède une politique générale de consultation du public, qui avait été elle-même soumise à un processus de consultation publique à l'été 1988. Cette politique de consultation publique s'appuie sur trois instruments privilégiés : les commissions permanentes du Conseil municipal, les comités-conseils d'arrondissements et le Bureau de consultation de Montréal.

Les commissions permanentes
(Règlement municipal 8044, février 1989)

Les assemblées de ces commissions sont publiques. Chacune comprend une période de questions réservée au public. Les commissions ont, entre autres rôles, celui de tenir des consultations publiques sur les projets de règlements, à l'exception des règlements financiers et des règlements de portée locale, sur les projets d'énoncés de politique ou de politiques générales et sur tout autre objet déterminé par le Conseil municipal. Les commissions déposent leur rapport au Conseil municipal qui le transmet au Comité exécutif. Ce dernier doit, dans les soixante jours qui suivent, présenter au Conseil municipal ses commentaires et ses recommandations.

---

* Les rapports des différents comités consultatifs sont publics et disponibles au Bureau de liaison et de consultation de Montréal, secrétariat du Comité exécutif.

Les comités-conseils d'arrondissements
(Règlement municipal 7988, décembre 1988)

Les comités-conseils d'arrondissements (CCA) sont composés d'élus locaux. Ils ont pour rôle de fournir des avis au Comité exécutif sur les objets portés à l'ordre du jour de leurs réunions par ledit comité. Il doivent, pour ce faire, entendre les citoyens. Cela se fait de deux façons : au moment de la période de questions obligatoire prévue à l'ordre du jour et au moment d'une période de requêtes et d'échanges. Une requête peut notamment formuler une demande d'audience publique sur l'un des objets soumis aux CCA.

Le Bureau de consultation de Montréal

> Le Bureau de consultation de Montréal n'a pas d'objet de consultation statutaire mais joue un rôle complémentaire sur la base exclusive des mandats qui lui sont confiés par le Comité exécutif.
>
> La création du Bureau assure aux élus(es), comme à la population, l'existence de règles claires et formelles, et donne au processus de consultation les conditions nécessaires à sa réalisation (Montréal, 1988, p. 17-18).

Le Bureau de consultation de Montréal est composé d'un président, nommé par le Conseil municipal, et de commissaires proposés par le président et approuvés par le Comité exécutif. Il est appelé à jouer un rôle déterminant dans la mise en œuvre de la politique de consultation, puisqu'il a le mandat général d'élaborer les règles de procédure de ses consultations qui seront approuvées par le Conseil municipal.

Le dispositif est impressionnant. Il crée un véritable lieu de dialogue permanent entre la population, les élus et l'administration municipale. Les échanges entre le Conseil municipal et le Comité exécutif sont empreints de la nouvelle politique. La ville se propose de modifier sa charte et de modifier des règlements pour inscrire la consultation dans la pratique politique et administrative quotidienne de la communauté.

Les groupes militants n'auront cependant pas gagné le partage de la décision : les CCA sont loin, par exemple, d'être de véritables conseils de quartiers. L'initiative du Comité exécutif est déterminante ; c'est lui en définitive qui est le maître d'œuvre de cette politique et le lieu principal de sa dynamique.

SYNTHÈSE DES OBSERVATIONS

Les lois, les pratiques et les politiques que nous venons de considérer démontrent que la consultation publique constitue un lieu nouveau et bien défini dans une série de processus décisionnels dans les domaines de l'environnement et de l'aménagement au Québec. Les procédures de consultation sont elles-mêmes en train de s'établir principalement sur le modèle des consultations menées par le BAPE depuis 1979. Selon ce modèle, il semble définitivement acquis que la consultation ne constitue pas une forme de partage de la décision, mais plutôt un espace d'influence institué sur les décideurs.

La consultation est conçue de façon à créer une distance entre le décideur et le public consulté par la création de comités et commissions neutres chargés de mener la consultation. Les comités et les commissions font rapport aux décideurs, mais ils ont la responsabilité de revenir au public, sinon en expliquant leurs recommandations, du moins en rendant public leur rapport. Les comités et les commissions ont un rôle plutôt étendu qui va au moins jusqu'à l'information du public avant la consultation, ce qui leur permet de susciter la clarification des projets, programmes et politiques soumis à la consultation. Dans le cas du BAPE, cela va jusqu'au pouvoir d'enquête pour évaluer l'exactitude des analyses et études accompagnant un projet.

PERSPECTIVE

Les modèles de consultation publique mis au point au Québec au cours des dernières années ont des caractéristiques remarquables et exemplaires, particulièrement le modèle retenu par le BAPE et celui mis au point par la ville de Montréal.

Nous avons évité la judiciarisation des procédures de consultation et de la même façon échappé à un formalisme sclérosant des pratiques de consultation. La procédure ontarienne de consultation publique en environnement n'a pas évité cet écueil. En effet, les commissions consultatives y ont un pouvoir décisionnel, mais le ministre, à qui elles font rapport, garde le pouvoir de rejeter ou de modifier les décisions qu'elles ont prises. Toutefois, dans ce cas, il doit justifier sa décision en tenant compte, point par point, du document « Reasons for Decision » déposé par les commissaires. Les intervenants sont organisés en « partis » et doivent soutenir un argument principal ; la représentation par des avocats est souhaitable. Ces conditions ne peuvent qu'intimider le public, restreindre la prise de parole et enfermer les commissaires dans un débat limité à l'autorisation du projet sans toucher à sa justification.

Nous avons aussi évité le laxisme dans les procédures de consultation. Un tel laxisme n'est pas nécessairement engendré par l'absence de règles claires, mais par l'ambiguïté du projet soumis à la consultation, par l'imprécision qui porte sur le moment et la nature de la décision, par la multiplication des formes d'audition du public, par la surreprésentation des experts des organismes publics et par l'imprécision du pouvoir d'initiative en matière de consultation. L'administration fédérale de l'environnement a mandaté deux commissions pour évaluer sa procédure de consultation et pour faire des recommandations devant servir à l'élaboration d'une nouvelle loi (Environnement Canada, 1988 et 1988a). Ces commissions ont procédé à une vaste consultation et à des enquêtes qui ont permis de dégager les observations précédentes, entre autres.

Le rapport d'une de ces commissions (*L'examen public, ni judiciaire, ni politique*) énonce clairement une douzaine de principes d'éthique, maintenant admis pour les consultations publiques. Un certain nombre d'entre eux avaient d'ailleurs déjà été énoncés par Yergeau et Ouimet (1984) :

1. Il faut que les règles particulières de la procédure soient connues au préalable de tous les intéressés.
2. Toute l'information relative à un projet doit être vulgarisée, connue à l'avance, accessible au public.
3. L'audience doit être tenue par une commission neutre, autonome, indépendante, impartiale.
4. L'audience doit favoriser l'échange dynamique d'information.
5. Le mandat donné à une commission doit être clair et connu à l'avance.
6. Le mandat devrait permettre de débattre de la justification du projet et des alternatives.
7. Il faut prendre le temps de préparer et de tenir une audience.
8. L'audience doit être ouverte à tous les intéressés.
9. La Commission doit pouvoir soumettre à sa propre contre-expertise le projet.
10. L'audience doit faire l'objet d'un rapport écrit.
11. Le rapport doit être rendu public.
12. Le pouvoir politique doit s'engager à tenir compte du rapport (Environnement Canada, 1988a, p. 14-16).

Sur la base de principes aussi clairs, d'un modèle exemplaire de procédure et d'appareils institutionnels stables et compte tenu de la volonté des gouvernements de mettre en œuvre ces politiques de consultation et de la pression des groupes militants en ce sens, les perspectives semblent favorables au renforcement des pratiques de démocratie directe faisant appel à la consultation du public.

DES QUESTIONS ENCORE À RÉSOUDRE

La consultation est entrée dans les habitudes de plusieurs organisations, d'une majorité de groupes militants, d'un grand nombre d'administrateurs dans des processus décisionnels variés. La majorité des principes d'éthique de la consultation, énoncés plus haut, sont admis par tous. Cela est-il suffisant pour assurer qu'ils seront respectés ? Il restera toujours que les décideurs pourront interpréter le sens d'une consultation et que, selon l'interprétation retenue, les principes d'éthique seront plus ou moins respectés. Puisque les pratiques de consultation se multiplient à tous les niveaux, il est difficile d'admettre que les principes d'éthique soient sauvegardés par la seule vigilance des groupes et des personnes qui s'y engagent.

UNE LÉGISLATION SUR LES CODES DE PROCÉDURE DE CONSULTATION PUBLIQUE ?

Il n'est pas trop tôt, à notre avis, pour considérer la possibilité d'inscrire ces principes dans un texte de loi qui en garantirait le respect dans la pratique de toute consultation publique au Québec. La loi ontarienne — *Statutory Powers Procedure Act* — constitue l'un des rares exemples de loi qui protège tout type de consultation publique dans la province. Cette loi a malencontreusement pris la forme d'une traduction des principes d'éthique en procédés formels de consultation, tendant à trop judiciariser les procédures de consultation. Le modèle a le mérite d'exister et pourrait servir à l'élaboration d'un texte législatif plus souple.

UN MEILLEUR CONTRÔLE ET UN MEILLEUR SUIVI DE LA DÉCISION APRÈS UNE CONSULTATION PUBLIQUE

Les consultations publiques ne constituent pas une forme de partage de la décision. Elles ont cependant mobilisé beaucoup d'intervenants qui ont participé parfois à la redéfinition de la

conception d'un projet, le plus souvent à la définition des conditions de mise en œuvre et d'insertion des projets dans le milieu.

Les intervenants et le public en général sont assurés, le plus souvent, de lire le rapport de consultation qui est public. C'est là que s'arrête leur intervention. Il reste que beaucoup de conditions imposées au promoteur dépendent de sa bonne volonté et de la qualité de ses relations avec les communautés où il intervient. Dans certains cas, les commissaires ont recommandé la création de comités de suivi comprenant des représentants de la population. Rarement, le décideur a retenu ce type de recommandation.

La question essentielle du suivi reste donc encore en suspens. Il faudrait évaluer les quelques expériences réalisées à ce jour, puis inventer le modèle qui favoriserait la généralisation du principe du suivi associant le public.

LA PARTICIPATION DU PUBLIC AUX CONSULTATIONS

La participation du public, par la consultation, est associée aux instruments de la démocratie directe. Elle vise à associer le public à la décision, en valorisant de façon très pragmatique cette association : le public possède des informations précises nécessaires à la décision. Le public est un intervenant indispensable pour évaluer le bien-fondé des décisions. Il peut participer à la définition des composantes conceptuelles des projets, programmes et politiques. Enfin, il peut participer directement à la faisabilité des projets en définissant les conditions de leur insertion dans le milieu. Dans ce sens, la participation du public produit une utilité propre dans les processus décisionnels. De la même façon que l'avis d'un expert ou les actes de contrôle administratif d'un fonctionnaire, la participation du public est un service public. Ce service a un prix que doit payer celui qui l'achète.

Ce raisonnement pose la question du financement des intervenants publics dans les procédures de consultation. La question est posée clairement par la commission chargée par le ministre

fédéral de l'Environnement d'évaluer les procédures d'évaluation publique des impacts environnementaux. Le gouvernement fédéral a mené deux programmes expérimentaux importants de financement des intervenants publics — projets de la mer de Beaufort et des vols militaires au-dessus du Labrador. Ces programmes ont été évalués et les évaluations démontrent l'impact très positif du financement sur la qualité de la participation.

Au Québec, cette question a toujours été posée. Elle est restée sans réponse. La ville de Montréal l'a soulevée à nouveau dans son énoncé de politique relative à la consultation, pour la renvoyer à un débat ultérieur. Il nous semble temps d'y répondre clairement pour éviter la « professionnalisation » du rôle d'intervenant aux audiences publiques, réservé aux seuls groupes et associations possédant les moyens financiers d'assumer les frais d'une telle participation.

LES PRATIQUES DE RÉSOLUTION DES CONFLITS, SUBSTITUTS À LA CONSULTATION PUBLIQUE ?

Les pratiques récentes, dans le domaine de l'environnement, de résolution des conflits — principalement la médiation environnementale — constituent-elles une menace à la consultation publique ?

Il est évident que le décideur et le promoteur préféreront, dans certains cas, régler un conflit par la négociation et la médiation plutôt que de laisser s'engager la procédure d'une consultation publique élargie à partir de ce conflit particulier.

Cette situation s'est déjà produite, à plus d'une reprise, dans le cadre même de notre procédure la plus explicite en matière de consultation publique — Loi sur la qualité de l'environnement. Le ministre a en effet le pouvoir de commander une enquête publique, qui suspend la requête d'audience publique, et de formuler le mandat de cette enquête publique. Il peut négocier — et il l'a fait — le retrait d'une requête d'audience publique au profit d'un mécanisme de médiation.

La médiation se limite à la négociation d'enjeux limités entre le décideur, le promoteur et des intervenants publics concernés. Elle ne peut remplacer la consultation publique destinée à évaluer la légitimité sociale d'un projet et d'une décision. Il est dangereux de laisser s'installer la médiation comme substitut à la consultation.

Il nous semble donc temps de revoir rapidement les procédures relatives à la consultation du public pour y introduire clairement des procédés de médiation, limités et bien circonscrits par rapport aux procédures générales. Il faudra en profiter pour affirmer que la médiation n'est pas une solution de rechange, qu'elle n'empêche pas la tenue d'une consultation et que le public participant à une médiation garde son droit fondamental de déposer une requête d'audience publique, que la médiation ait réussi ou non.

Ces questions et bien d'autres sont sur la table. Plusieurs ont été soulevées par le Comité Lacoste, créé par le ministre de l'Environnement du Québec, en 1988, pour évaluer la procédure d'évaluation publique des impacts environnementaux. Le rapport Lacoste pourra servir à relancer des questions qui assureront le développement de la consultation comme instrument de démocratie directe.

Cet instrument de démocratie directe soulèvera toujours le problème de l'autonomie du pouvoir des élus de décider. Les réflexions faites pour améliorer la procédure fédérale de consultation du public en matière d'environnement proposent la multiplication des moments d'initiatives et des points de contrôle pour garantir que l'influence de la consultation publique sera réelle. Elles engagent également une révision des structures de responsabilités sectorielles pour « neutraliser » la procédure et pour réduire l'arbitraire.

Nous n'avons pas fini l'apprentissage des procédures de consultation. Souhaitons que les difficultés qui restent ne décourageront pas les efforts d'apprentissage du public et des élus.

RÉFÉRENCES

Aménagement et Urbanisme, *Guide explicatif de la loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales, 1987.

Arnstein, Sherry, « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Institute of Planners*, juillet 1968.

Beauchamp, André, « La participation du public : le point de vue du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement », *La participation du public dans le cadre de l'implantation d'équipements*, Université du Québec à Trois-Rivières, 1984.

Bourdages, J.L., A. Bouchard et M.-O. Trépanier, *Les parcs naturels du Québec et du Canada : politiques, lois et règlements*, Université de Montréal, Faculté des arts et des sciences, Institut botanique, 1984.

Bureau d'évaluation environnementale, *Rapport d'enquête et d'audience publique*, Québec, Projet d'épuration des eaux de la Communauté urbaine de Québec, 1986.

Cloutier, Marianne, *Le processus de consultation publique et l'élaboration des schémas d'aménagement*, mémoire de maîtrise, Université de Montréal, Faculté de l'aménagement, 1987.

Comité consultatif du Vieux-Port de Montréal, *Le Vieux-Port de Montréal. Consultation publique*, Rapport final, Société du Vieux-Port de Montréal, 1986.

Cooper, Judy, *Public Participation in the Environmental Assessment and Review Process : The Role of Intervenor Funding*, CEARC, Ottawa, 1988.

D.H. Access Research Associates Inc., *Beaufort Sea Environmental Assessment and Review Process Intervenor Funding Program*, Ottawa, DIAND, 1985.

Environnement Canada, *L'examen public : ni judiciaire, ni politique ; un forum essentiel pour l'avenir de l'environnement*, Ottawa, 1988.

———, *Assemblée nationale consultative concernant la réforme de l'évaluation environnementale*, Rapport des travaux, Ottawa, 1988a.

Godbout, Jacques, *La participation contre la démocratie*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 1983.

Hydro-Québec, *Problématique de la consultation à Hydro-Québec*, Direction des communications, vice-présidence information, 1984.

Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche, *Les parcs québécois : la politique*, Gouvernement du Québec, 1982.

———, *Consulter pour mieux décider*, Guide de consultation municipale en loisir, Gouvernement du Québec, 1984.

Parenteau, René, « Aménagement et environnement : mécanismes québécois de consultation populaire », *Contact*, vol. 5, nº 63, 1984.

———, « La consultation publique sur le plan d'occupation du sol (France) » et « L'enquête publique en France... », *L'Urbaniste*, vol. 3, nº 1, 1985.

———, *La participation du public aux décisions d'aménagement*, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, Gouvernement du Canada, 1988.

———, *Le financement des intervenants publics...*, texte non publié, déposé au Bureau fédéral d'examen et d'évaluation environnementale, Hull, 1988.

———, « L'évaluation publique des impacts des projets urbains », *Trames*, Université de Montréal, Faculté de l'aménagement, automne 1989.

Ville de Montréal, *Un dialogue à poursuivre, la consultation publique*, Énoncé de politique, 1988.

Yergeau, M. et L. Ouimet, « Pour que les audiences publiques aient un sens », *Le Devoir*, 14 juillet 1984.

9

La participation institutionnelle du syndicalisme québécois: variations sur les formes du rapport à l'État

Mona-Josée Gagnon

« Marx for sundays, and Keynes for working days ».
(slogan social-démocrate rapporté dans J. Rovan, 1978)

Lorsqu'est entonné le grand air de la participation syndicale, c'est généralement l'évolution des relations patronales-syndicales qui est évoquée. Il n'en sera pas ici question. Ce que nous appelons « participation institutionnelle des syndicats » se reconnaît sous trois aspects : elle est le fait des instances horizontales (non professionnelles) des organisations syndicales ; elle concerne des questions relevant de la gestion sociale (hors du champ traditionnel des relations du travail) ; elle s'incarne dans des organismes ou, à tout le moins, des forums formels (à l'exclusion des activités dites de « lobbying »).

L'étude de la participation institutionnelle des syndicats permet d'aborder le syndicalisme québécois sous un angle privilégié, le saisissant comme l'acteur politique qu'il est devenu et non dans son rôle essentiellement économique. Les trois dernières décennies auront été à cet égard, au Québec, porteuses de changements.

Si les diverses lois qui ont successivement déterminé l'encadrement juridique des relations du travail ont institué la légitimité économique des syndicats, on peut estimer que la légitimité politique du mouvement syndical s'est vue consacrée, à partir des années 1960, par l'institutionnalisation de sa participation aux différents organismes et forums gouvernementaux.

Pour ceux et celles qui s'interrogent sur l'évolution du syndicalisme, et surtout sur son identité, alors même qu'il est forcé de redéfinir son rapport à la classe ouvrière dont il est issu, au patronat et à l'État, l'étude de la participation institutionnelle des syndicats constitue une avenue de recherche féconde et peu explorée.

Ce texte est centré sur les pratiques et les débats qui ont eu cours et se sont développés à l'intérieur des trois plus importantes centrales syndicales du Québec [1] relativement à la participation institutionnelle, à partir des années 1960. La première partie expose les différentes formules participatives dans lesquelles le syndicalisme québécois a historiquement été engagé, en les distinguant selon le régime juridique et le mode de représentation. La deuxième partie brosse le tableau de la participation institutionnelle syndicale, en situant cette dernière dans le cadre de l'évolution idéologique de chacune des centrales. Dans la troisième partie, quelques pistes d'analyse et de réflexion sont ouvertes, regroupées selon deux thèmes : d'une part, la portée de ce mode de participation syndicale sur l'ensemble du rapport État-syndicalisme et l'existence d'une spécificité québécoise à cet égard ; d'autre part, l'effet général de cette participation institutionnelle sur les rapports de classes au Québec.

ÉVOLUTION DES PRATIQUES DE PARTICIPATION

La Révolution tranquille marqua l'avènement de nouveaux rapports entre l'État et les groupes d'intérêt, qui se cristallisèrent notamment dans la participation des groupes à de nombreux organismes et dans l'institutionnalisation de divers mécanismes de consultation publique. Nous nous contenterons ici de tracer l'évolu-

tion des formes les plus déterminantes de la participation syndicale, soit la présence au sein d'organismes consultatifs permanents, la participation à des conseils d'administration d'organismes publics, la participation à des activités de concertation, délaissant ainsi des manifestations plus ponctuelles : présentations devant des commissions parlementaires, participation à des commissions d'enquête ou comités d'étude gouvernementaux.

On a coutume d'analyser les expériences de participation selon deux critères, que nous utiliserons aussi. En premier lieu, le critère juridique qui distingue les participations d'ordre consultatif et d'ordre décisionnel. Ce critère est valide, mais il faut être conscient du fait que le discours et la pratique politiques ont créé des zones grises qui en font apparaître les limites. Un gouvernement peut fort bien par exemple reconnaître une telle légitimité à une instance consultative qu'il suivra à la lettre ses avis. Si bien qu'une participation consultative peut dans certains cas apparaître beaucoup plus déterminante que la détention d'une minorité de sièges au sein d'un organisme décisionnel.

Le mode de représentation constitue le second critère. On distingue essentiellement le mode de représentation pluraliste et le mode de représentation néocorporatiste. Le premier implique généralement la présence ou la prise en compte des principaux groupes de pression ou de tous ceux qui se sentent concernés par une question, aucun groupe ne disposant a priori d'une légitimité supérieure. À l'opposé, le mode de représentation néocorporatiste privilégie les grands acteurs de classe, Travail et Capital, auxquels une représentativité élargie est conférée *de facto*. Ainsi, les organisations syndicales, seuls groupes hautement institutionnalisés face à l'État et au capital, sont implicitement proclamés représentants non seulement de l'ensemble des salariés, mais aussi des sans-emploi, retraités, groupes de citoyens et autres sans-voix.

La participation effective des organisations syndicales, au cours des trois dernières décennies, connut en fait des hauts et des bas comme on le verra plus loin, l'une ou l'autre centrale refusant de prêter son concours ; mais ce phénomène passa relative-

ment inaperçu dans la mesure où les retraits syndicaux ne furent que rarement l'effet d'une stratégie unitaire, si bien que l'absence de l'une entraînait la présence compensatoire de l'autre. Globalement, la présence syndicale, dans les trois modes de participation identifiés, a revêtu un caractère constant et important.

Les organismes consultatifs permanents

La mise sur pied d'organismes consultatifs permanents, « une des grandes innovations structurelles de la Révolution tranquille » selon l'expression de Gérard Bergeron (1984), tranchait avec l'époque antérieure au cours de laquelle la consultation était peu formalisée et se déroulait sur un mode sélectif et capricieux. Chacun des grands champs d'intervention de l'État se trouva virtuellement doté d'un organisme censé constituer un microcosme de la société : autant d'invites symboliques à la participation des « forces vives » à la construction du Québec et à la mise sur pied d'un État moderne et plus démocratique.

Ceux qui se sont prêtés à un exercice comptable visant à dénombrer ces organismes se sont butés à des difficultés méthodologiques (par exemple : que faire des organismes qui ne siègent jamais ou encore, que faire des « sous-organismes » ?) pour finalement déboucher sur des approximations similaires (G. Bergeron, 1984 ; J. I. Gow, 1986 ; J.-J. Simard, 1979). Virtuellement inconnus avant les années 1960, les organismes consultatifs proliférèrent par la suite pour atteindre la soixantaine au milieu des années 1970. Quelques nouveaux organismes consultatifs ont depuis cette période fait leur apparition, ce qui compense quelques retraits.

Comme d'autres l'ont souligné, le pouvoir formel des organismes consultatifs est faible, les ministres de tutelle n'étant pas requis de demander leur avis avant de légiférer ; ces organismes sont également limités dans leur capacité d'intervention ou de consultation publique. Le seul examen de leurs pouvoirs d'intervention directs ne suffit cependant pas à situer leur marge de manœuvre politique. Si tous les organismes consultatifs se présentent

comme des structures extérieures à l'appareil du pouvoir, dans la mesure où aucun politique n'y participe directement, ce degré d'extériorité varie en fait selon leur crédibilité aux yeux du ministre de tutelle.

Le mode de représentation aux organismes consultatifs est généralement pluraliste. Chacun des conseils est censé représenter l'ensemble des groupes sociaux concernés à divers titres par le champ d'activité de l'organisme. Les nominations aux différents organismes sont faites par le gouvernement, sur recommandation des milieux concernés et selon une grille de représentation inscrite dans la loi constitutive. Les organisations syndicales ne sont pas toujours formellement assurées d'y siéger, car elles se confondent parfois avec le groupe des « socio-économiques ». Mais la pratique largement établie est d'assurer une représentation syndicale minimale. C'est dire que les membres syndicaux sont très minoritaires et que les centrales syndicales ne peuvent toutes siéger en même temps à un organisme ; le gouvernement effectue les arbitrages en respectant plus ou moins un principe implicite d'alternance.

Le Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre (CCTMO), créé en 1968, se démarque des autres organismes par sa composition paritaire : la fonction consultative est ici incarnée à travers une représentation classiste ou néocorporatiste de la société. Son mandat en fait un conseiller gouvernemental en matière de politique du travail ; il détient aussi certains pouvoirs résiduels : la confection — et donc la reconnaissance — de la liste des personnes habilitées à siéger comme arbitres de griefs. Contrairement aux autres organismes, où les représentants sont choisis par le gouvernement sur recommandation, les organisations syndicales y ont droit à des sièges assurés, y délèguent qui bon leur semble sans interférence gouvernementale ; la pratique établie est que l'on y retrouve les principaux dirigeants syndicaux (et patronaux). La composition du CCTMO est donc l'objet d'un contrôle direct des parties, ce qui ne garantit pas, tant s'en faut, que les ministres de tutelle vont se conformer aux vœux de l'organisme. Mais un organisme consultatif peuplé de « décideurs » n'a guère

besoin de clamer sur la place publique qu'il est victime de négligence ; les problèmes se règlent autrement à un autre niveau. Le CCTMO constitue un canal d'accès direct au pouvoir pour les organisations syndicales.

Les régies gouvernementales et sociétés d'État

Pour l'immence majorité, les sociétés d'État constituent un effet de la Révolution tranquille et de ses suites. Auparavant, on n'en dénombrait que trois, dont l'ancêtre de la Société des alcools. Les sociétés d'État majeures, celles que l'on a qualifiées de « stratégiques » (la nouvelle Hydro-Québec, la Société générale de financement, Sidbec, etc.) datent des années 1960. Mais sur cette lancée, d'autres sociétés d'État furent créées dans les années 1970, notamment dans l'agro-alimentaire, l'amiante, les pêcheries... Les années 1970 virent aussi surgir des régies gouvernementales dans le sillage de législations sociales exigeant la mise sur pied d'un appareil administratif imposant dont il apparaissait indispensable ou, selon le cas, souhaitable qu'il dispose d'une autonomie relative face au gouvernement ; les « régies » ou « offices » destinés à protéger les droits et libertés, à gérer l'assurance-automobile, l'assurance-maladie, la santé et la sécurité du travail... s'ajoutèrent aux organismes « de service » plus anciens, comme la Régie des rentes.

Toutes les sociétés d'État ou régies gouvernementales ne sont pas stratégiques, et toutes n'ont pas la même importance. Les enjeux sociaux et les conflits de classe ne constituent pas le pain quotidien des administrateurs de la Société québécoise des transports, de Loto-Québec ou de l'Opéra de Montréal. En fait, c'est au plus à une dizaine d'organismes gouvernementaux que le mouvement syndical a été historiquement associé.

Dans la quasi-totalité des organismes aux conseils d'administration desquels les syndicats sont présents, le modèle de représentation est pluraliste. C'est dire que les syndicats n'y occupent qu'une minorité de sièges, habituellement un seul. L'attribution des sièges est, sauf exception, discrétionnaire ; la loi constitutive

n'oblige pas le gouvernement à assurer une présence syndicale, il s'agit plutôt d'une pratique instituée.

On peut considérer que la présence syndicale relève de l'une ou de l'autre des deux logiques suivantes. Dans un premier groupe d'organismes, les syndicats représentent des couches sociales vastes et imprécises, classe ouvrière et sans-voix ; leur présence apporte toutefois un contrepoids à la présence massive d'administrateurs issus des milieux d'affaires ou gouvernementaux. C'est le cas d'organismes tels que la Société générale de financement, la Société de développement industriel du Québec, la Caisse de dépôt et placement. Un second groupe d'organismes est dirigé par un conseil d'administration où la présence syndicale revêt un caractère presque indispensable, dans la mesure où le mandat de ces organismes les amène à traiter de problèmes issus des milieux de travail. C'est le cas, par exemple, de la Commission des droits de la personne, de l'Office des personnes handicapées ou de l'Office de la langue française.

La Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec (CSST) est, pour sa part, un organisme à mode de représentation néocorporatiste, créé dans la foulée de la « loi 17 » en 1979. Aux administrateurs provenant des milieux syndicaux et patronaux s'ajoute une personne nommée par le gouvernement qui assume la présidence du conseil d'administration et la direction pratique de l'organisme. Le comité exécutif est pareillement composé d'un trio gouvernemental-patronal-syndical. Cette structure de la commission chapeaute en fait un échafaudage à plusieurs étages où l'architecture de représentation est semblable : comités paritaires dans les entreprises, associations paritaires sectorielles... Les organisations syndicales délèguent directement leurs représentants à la CSST ; il ne s'agit pas d'une simple recommandation, mais d'une délégation franche que le gouvernement ne pourrait pas contrecarrer. Là où intervient dans une certaine mesure le pouvoir arbitraire du gouvernement, c'est dans l'attribution des sièges à chaque organisation. S'il semble logique de tenir compte de leur poids numérique respectif. Il reste qu'il y a bien des façons de l'évaluer

ou de définir le membership immédiatement pertinent. Les querelles au sujet du partage des sièges constituent un problème récurrent et sans doute irréductiblement lié aux organismes à représentation néocorporatiste. Le même problème se retrouve d'ailleurs du côté patronal où, pas plus du côté syndical, il n'y a d'unité organisationnelle.

La concertation

Dans sa version québécoise, la concertation a été fondamentalement une forme de consultation. Les auteurs qui se sont aventurés à la définir ont insisté sur le fait que la concertation suppose l'acceptation d'une problématique commune et du caractère prioritaire de la recherche de consensus. Mais ce sont là des critères peu opérationnels et qui ne sont pas antinomiques en soi à l'activité consultative.

Le terme « concertation » est en fait de facture récente, et il apparaît assez clair qu'il est utilisé le plus souvent pour désigner les pratiques consultatives où les trois grands acteurs (gouvernement, syndicats et patronat) se retrouvent seuls ou presque. Cette solitude partagée des pouvoirs politique et civil, des principales forces sociales, confère une importance *per se* à de telles pratiques consultatives.

Contrairement aux divers organismes à mode de représentation pluraliste, où les administrateurs ne doivent pas en principe se sentir liés par leur milieu d'origine, les participants aux expériences de concertation sont astreints à représenter les points de vue de leurs organismes. Que l'on appelle les groupes « partenaires » ou « décideurs » n'a finalement pas autant d'importance que le fait que la concertation en exercice est la projection symbolique d'une société où les groupes sociaux se voient dépouillés de leur rapport effectif et concret à l'exercice du pouvoir économique et politique pour se retrouver revêtus du même statut de « groupe représentatif ».

Les organisations syndicales ont donc participé assidûment aux multiples incarnations de la concertation qui ont fleuri sous le régime péquiste : conférence socio-économique, conférence thématique, conférence sectorielle, sommet régional. La forme qui a reçu le plus d'attention et qui a lancé la concertation est la « conférence au sommet ». Il y en eut trois : Pointe-au-Pic, 1977 ; Montebello, 1979 ; Québec, 1982. Chacune de ces rencontres se déroula sur un mode essentiellement néocorporatiste, syndicats (incluant la centrale agricole), employeurs (incluant le mouvement coopératif) et acteur gouvernemental (et politique) se partageant l'essentiel des cartons d'invitation. Le premier « sommet » tenu en 1977 toléra quatre « marginaux » sur cent vingt-huit participants, soit quatre universitaires chargés d'incarner la figure du « sage ». En 1979, le deuxième sommet réunit quatre-vingt-dix-huit participants, dont six marginaux ; exit les sages, place aux consommateurs et aux femmes. En 1982, à Montebello, y furent conviées quatre-vingt-quinze personnes, dont cinq seulement n'appartenaient pas aux groupes « travail », « capital » ou « gouvernemental ». Dans tous les cas, le principe de parité travail-capital fut respecté [2].

Les conférences sectorielles, thématiques et régionales se déroulèrent selon un mode de représentation moins strictement néocorporatiste, ou franchement pluraliste dans le cas de certaines conférences thématiques. Ces vastes forums, comprenant des groupes souvent peu institutionnalisés, s'assimilaient en fait à une nouvelle forme de consultation extraparlementaire, ayant le mérite d'être expéditive — elle permet d'entendre plusieurs groupes en moins de temps —, efficace — elle permet les échanges formels et informels —, et présentant en outre pour le parti au pouvoir l'avantage sur la commission parlementaire de minimiser ou d'évacuer l'opposition parlementaire... qui n'a pas sa place parmi les « décideurs ».

Lors de son accession au pouvoir à l'automne 1985, le Parti libéral du Québec abolit le Secrétariat à l'emploi et à la concertation, qui coordonnait les diverses formules de concertation. Seule

la concertation régionale se vit reconduite, les régions étant invitées à mettre sur pied un secrétariat permanent, à tenir une rencontre annuelle de concertation, et une conférence régionale aux deux ans. C'est l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ) qui assume la coordination de cette opération. Syndicats régionaux et patronat local animent ces événements et institutions, en collaboration cette fois avec le monde municipal, les institutions du secteur public, les associations volontaires, les regroupements agricoles. Le principe de base est que ceux qui comptent, économiquement et socialement, au sein d'une région, doivent être associés à ces démarches, dans la mesure bien entendu où ils disposent d'associations représentatives. Le filet associatif filtre nécessairement les participations.

On verra plus loin comment deux initiatives péquistes qui relèvent de l'expérience de concertation ont disparu avec le changement de gouvernement, soit l'Institut national de productivité et la Table nationale de l'emploi.

LES ORGANISATIONS SYNDICALES FACE À LA PARTICIPATION INSTITUTIONNELLE

Revenons aux années 1960. Au Québec, pour plusieurs se lèvent toutes sortes d'espoirs, la société entière est un chantier et le changement social un credo. L'un des points de ralliement idéologique de la gauche et du syndicalisme est la planification démocratique : « planification » pour socialisme et État fort (jusqu'où, on ne le sait pas) ; « démocratique » pour contrer le spectre totalitaire et pour redonner voix et pouvoir aux démunis, aux dépossédés, aux défavorisés. On retrouve l'expression dans les textes syndicaux des années 1960, et elle fait bon ménage avec le penchant participationniste du chantier québécois : « Nous voulons que la représentation de la classe ouvrière s'étende à tous les domaines de l'administration publique... », dit le programme du Parti libéral en 1959 (*Lesage s'engage*, 23). À cette époque, la participation aux conseils consultatifs et aux organismes administratifs allait donc

plutôt de soi. Moins institutionnalisé, ne se sentant pas menacé de devenir un « appareil d'État », le cœur très évidemment et régulièrement du côté de la veuve et de l'orphelin, le syndicalisme aurait en fait voulu participer bien davantage, dans tous les champs de la gestion gouvernementale et hors des limites étroites de la consultation : la participation, c'était la démocratie en action, le moyen d'arracher l'État à l'emprise du capital.

Une problématique en partie commune

En matière de participation aux organismes et forums gouvernementaux, les centrales syndicales ont témoigné d'attitudes divergentes, peu ou pas synchronisées ni concertées, sur une trame de fond non dépourvue cependant de similitudes. Le fantasme participationniste tous azimuts a bercé le syndicalisme des années 1960, avant d'être ébranlé puis tout à fait mis au rancart par l'épisode marxiste vers 1971-1972. Années troublées qui évoquent aussi une dure négociation entre les syndicats des secteurs public et parapublic réunis en front commun et le gouvernement Bourassa, laquelle se termina notamment par l'emprisonnement de dirigeants et militants syndicaux et fut ponctuée de mouvements de solidarité de la part des syndicats du secteur privé. La conjoncture des relations du travail entre le gouvernement et les employés de l'État a certes pesé lourdement sur les positions et pratiques des centrales syndicales en matière de participation institutionnelle. Mais ce n'est pas le seul facteur en cause ; l'évolution syndicale s'est alimentée à bien d'autres éléments d'ordre idéologique, stratégique et légitimatoire.

Quoi qu'il en soit, les centrales syndicales ont par la suite pensé la participation en fonction de la représentation institutionnelle ; le concept et l'idéal de participation furent mis au rancart. Éphémère à la FTQ, où la pensée marxiste n'a jamais vraiment fait recette et a disparu avant d'avoir pu laisser sa marque dans les pratiques, le marxisme a au contraire déposé une empreinte plus tenace à la CSN, ainsi qu'à la CEQ. Si aujourd'hui la pensée

social-démocrate domine l'ensemble du mouvement syndical, elle n'est pas encore hégémonique pour autant, ni à la CSN ni à la CEQ ; ici et là, des centrales parlent encore de l'« État », mais à la FTQ, signe des temps, on en parle peu souvent, trop occupé du « gouvernement ».

Cela n'est pas anodin. Comme n'ont pas manqué de le souligner les auteurs des documents consultés, avec plus ou moins d'insistance selon les centrales et les époques, la participation syndicale doit être analysée en parallèle avec la conception de l'État, et non seulement en regard de l'orientation du gouvernement du moment. Or, la conception de l'État en société capitaliste est un sujet chaud qui a toujours donné des cauchemars à la gauche, partagée entre deux tendances. D'un côté, le pari social-démocrate : État fort et interventionniste, non irréductiblement lié au capital, animé par un gouvernement sur lequel le mouvement syndical pèsera de toute sa force en faveur de l'emploi et de la redistribution. De l'autre côté, la sentence marxiste, l'État ayant nécessairement partie liée avec le capital. On sait que la dialectique néomarxiste, plus subtile, a délaissé l'instrument au profit de l'autonomie relative, a troqué l'omniprésence de l'appareil d'État pour l'extension du terrain de lutte ; mais même dans sa version modernisée, le marxisme rend problématique toute participation syndicale à l'activité gouvernementale, ou tout au moins bloque au départ toute participation systématique, non conditionnelle à des analyses et évaluations spécifiques. Le mouvement syndical québécois ne peut guère être blâmé de n'avoir pas réussi là où personne à ce jour n'a pu le faire, soit développer une conception claire et articulée de l'État susceptible d'éclairer la pratique sans qu'il soit besoin de retomber à chaque incident dans de douloureuses discussions. Il reste que cette déficience, qui frappe tous les syndicalismes, a hypothéqué les centrales syndicales québécoises, dans des formes et à des degrés divers.

On verra maintenant plus en détail l'évolution de chacune des centrales, avant de mettre en relief les implications idéologiques et pratiques d'une plate-forme revendicative commune aux centrales : une politique de plein emploi.

La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec : consécration d'une légitimité

À l'origine guère plus qu'une structure de coordination dotée d'un statut un peu humiliant de « fédération provinciale du Congrès du travail du Canada », la centrale canadienne, la FTQ trouva sa vocation et se forgea une identité dans les années 1960.

Formée en 1957 de deux entités syndicales aux orientations fort différentes, l'économisme apolitique d'un côté, le socialisme démocratique de l'autre, la FTQ réalisait alors un consensus implicite : devenir une véritable centrale syndicale québécoise, soit une organisation forte, qui pense Québec et qui pense français. Ce fut le début d'une quête de légitimité, qui a certainement marqué la centrale dans son attitude quant à la participation.

Comme les autres centrales, la FTQ accepta toutes les tribunes dans les années 1960 et demanda même la parité pour le mouvement ouvrier dans les organismes consultatifs (congrès de 1971). La FTQ participe aussi de l'influence de la pensée marxiste dans la gauche en général et chez les intellectuels en particulier au début des années 1970. Cet épisode devait laisser peu de traces cependant, mais il n'est sans doute pas totalement indifférent à l'adoption d'une plate-forme sur la participation aux organismes gouvernementaux en 1973 (*Pour une présence réelle*) [3]. Le document situait la participation dans le cadre de l'action de représentation syndicale, et l'accent était mis sur le nécessaire esprit critique ainsi que sur l'encadrement et le contrôle qu'il convenait d'exercer sur les mandataires syndicaux. Cette discussion entraîna la systématisation de la pratique de bilans « publics » de représentation, lesquels bilans devaient permettre, le cas échéant, de mettre fin à une participation. Depuis ce temps, les délégués aux congrès biennaux reçoivent une liste des organismes où la FTQ est représentée ainsi que les rapports soumis par ses représentants... qui ont bien voulu se plier à la coutume. Ces rapports sont maintenant plutôt de type informatif, et ne sont plus guère destinés à justifier la participation de la centrale.

En fait, la participation aux organismes gouvernementaux québécois n'a pas tellement soulevé de passions à la FTQ ; la seule participation à avoir fait l'objet de débats, d'ailleurs peu déchirants, remonte à la période de concertation et plus précisément des grands sommets économiques. Quelques années avant la chute du Parti libéral en 1976, la FTQ avait commencé à lorgner sérieusement du côté du modèle scandinave et de la social-démocratie. Cette identification se fit en douceur, d'abord par le biais de dossiers (le dossier de la santé et de la sécurité du travail est à cet égard exemplaire), pour finalement en arriver à couvrir l'ensemble du spectre revendicatif. Il était évident, bien avant les années 1980, que le socialisme démocratique était devenu à la FTQ social-démocratie sans honte et sans séquelles : le vocabulaire marxiste était bien loin.

C'est pourquoi, lorsque le Parti québécois prit le pouvoir avec l'appui de la FTQ, cette dernière se réjouit-elle à haute voix et décida-t-elle de tout mettre en œuvre pour arracher un maximum de mesures progressistes le plus vite possible. Plusieurs ont été portés à attribuer ce « nationalisme » syndical à l'existence de convergences idéologiques entre le Parti québécois et des éléments importants de la FTQ. Mais c'est une explication bien sommaire. Les variables relatives au membership de cette centrale sont beaucoup plus déterminantes. Comparativement aux autres centrales, une fraction peu importante de son effectif est à l'emploi du secteur public québécois. On retrouve par contre à la FTQ un grand nombre de travailleurs et travailleuses qui, pour diverses raisons, peuvent avoir développé un sentiment nationaliste au sein de leur milieu de travail et de leur syndicat : les employés des multinationales ou ceux du gouvernement fédéral ; les membres ou ex-membres de structures syndicales canadiennes ou nord-américaines où la cohabitation n'a pas toujours été facile.

Au-delà de cet ensemble de variables, il faut rappeler que la FTQ est la seule des trois centrales qui ne répugne pas à prendre une position partisane, et celle également où la présence de militants syndicaux d'extrême-gauche a été la moins marquée dans les années 1970.

Tant et si bien que, là où les autres centrales se déchiraient, avançaient puis reculaient, la FTQ marchait tout d'un bloc vers les organismes et initiatives du gouvernement du Québec, justement indifférente à un tout petit nombre de voix discordantes et marginales. Ainsi, la participation de la FTQ aux expériences de concertation fut-elle envisagée pragmatiquement et presque comme allant de soi ; au fil des ans, les voix divergentes, déjà rares, disparurent. De même, la mise sur pied de la Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec constitua-t-elle, pour la FTQ, le point final à un mouvement revendicatif vieux de quatre ans et à une collaboration discrète dans la préparation de la loi qui lui donna naissance. Le modèle social-démocrate a aujourd'hui tellement imprégné la FTQ qu'il est difficile d'envisager un changement d'attitude. Si l'on peut estimer que les initiatives du gouvernement péquiste ont fait beaucoup pour « apprivoiser » la centrale à la concertation, il est douteux cependant qu'un changement de gouvernement, plus précisément des conflits avec le gouvernement, remettent en cause le credo participationniste, lequel subsiste en dépit du fait que le gouvernement Bourassa a tiré un trait sur la plupart des formules de concertation.

La FTQ a en fait su profiter de la concertation, manifestation la plus médiatique de la participation, pour consolider sa légitimité et sa crédibilité politiques et cela, tant sur la scène politique que sur la scène syndicale canadienne et québécoise, de même qu'à l'intérieur de la centrale. Organisme très décentralisé à adhésion volontaire, la FTQ a réussi à devenir une « centrale de services » en moins d'une vingtaine d'années. La montée de la FTQ sur la scène politique est l'envers d'une consolidation interne. L'épisode « concertationniste », à son apogée, opérait une ponction de ressources et d'énergies énormes pour la FTQ, mais cela n'a jamais remis en cause l'engagement de la centrale. Cette éternelle quête de légitimité qui résume l'histoire de la FTQ, où plusieurs se sont sentis mal aimés et méprisés par l'intelligentsia québécoise, contribue aussi à expliquer l'insistance de ses dirigeants à afficher et à rentabiliser sa supériorité numérique. Il n'empêche que des débats sur les risques de la concertation font parfois surface, mais

tout est feutré, tout se fait en douceur. On ne se demande plus à la FTQ s'il faut participer, mais on s'interroge à l'occasion sur le « comment »[4].

La Confédération des syndicats nationaux : enfanter dans la douleur

Le gros vent est aujourd'hui retombé, mais la participation syndicale aux activités gouvernementales a fait bien des vagues à la CSN de 1977 à 1984, pendant la gestion péquiste. Si la centrale se caractérise maintenant par un « participationnisme » de bon aloi, il n'en a pas toujours été ainsi.

On sait que la CSN, au départ liée à l'Église catholique et donc à sa doctrine sociale a, à petits pas, abandonné l'idéologie corporatiste pour se définir comme socialiste au cours des années 1960. Les thèmes de la planification démocratique et de la participation ouvrière ou syndicale, vues comme un aspect de la lutte anticapitaliste, firent *florès* à la CSN jusqu'aux années 1970. Ainsi la centrale déplora-t-elle vivement le fonctionnement peu sérieux du Conseil d'orientation économique (formé en 1961) dont elle attendait beaucoup. De même, en 1970, la centrale demandait en congrès que la participation syndicale aux conseils d'administration de deux organismes gouvernementaux soit haussée à un tiers de l'effectif : c'était le tripartisme sans le nom.

L'influence marxiste devint par la suite déterminante, et le demeura longtemps. Les analyses de l'État « valet du capital » n'entraînèrent pas au départ de répercussions sérieuses sur la pratique participationniste de la CSN. C'est au moment de la prise du pouvoir par le Parti québécois en 1976, accueillie à la CSN assez fraîchement, et plus encore lorsqu'il fut question de concertation, que les instances de la centrale se soucièrent d'unifier théorie et pratique. De fait, il ne pouvait guère lui échapper que la participation aux expériences de concertation constituait un engagement plus déterminant sur le plan politique que des participations, infimes à force d'être minoritaires, à quelques organismes. Les porte-

parole gouvernementaux, qui ne perdaient pas une occasion de parler de « consensus » et d'appeler à l'unité de la nation, apportaient continuellement de l'eau au moulin des « antiparticipationnistes » syndicaux.

La concertation fut donc à l'origine du premier débat à la CSN sur le thème de la participation. La social-démocratie, ou tout au moins le discours social-démocrate du gouvernement, devint la cible consensuelle à la CSN, les militants favorables à la participation sentant aussi le besoin de s'en démarquer. Ce n'est qu'après des débats houleux et des votes relativement serrés que les dirigeants de la centrale furent autorisés à participer aux sommets socio-économiques. Les décisions de participation s'inséraient dans un discours très combatif : il s'agissait d'établir un rapport de force, de mettre en relief les conditions de vie de la classe ouvrière et de se démarquer des alliances au sein de la classe dominante. On spécifiait même qu'il ne fallait pas que les représentants de la CSN profitent des sommets pour « se concerter » avec les autres, avec qui il convenait d'établir essentiellement un rapport de confrontation. Les débats à la centrale et l'importance des fractions radicales expliquent le caractère incendiaire du discours avec lequel le président de la CSN devait inaugurer la participation de son organisme au sommet de la Malbaie (1977), de même que le caractère un peu triomphaliste des rapports de participation présentés ultérieurement : la centrale avait « brisé l'illusion de la neutralité de l'État ».

La participation aux sommets sectoriels et régionaux alimenta moins la presse syndicale car cette question était du ressort des fédérations et des conseils centraux. La CSN s'abstint de se présenter à quelques conférences socio-économiques, mais fut dans l'ensemble plutôt « participationniste », bien qu'elle soit apparue à l'occasion comme un mauvais joueur.

Le deuxième débat sur la participation éclata avec la création de la Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec (1979). Une fois de plus, le tir était juste pour les contestataires, puisqu'il s'agissait bien du premier organisme gouvernemen-

tal doté de pouvoirs décisionnels importants et fonctionnant selon un modèle néocorporatiste. La CSN avait contesté plusieurs aspects de la réforme péquiste, et craignait notamment de voir les véritables enjeux enfouis sous les divers mécanismes locaux de participation paritaire. Le mode de direction de la commission n'avait cependant pas été explicitement dénoncé. S'ensuivit une succession de votes toujours serrés, la participation et le boycott l'emportant alternativement, au sein du congrès et des instances dirigeantes de la CSN. Comme dans le débat sur la participation aux sommets socio-économiques, l'exécutif de la centrale était solidaire dans sa position pro-participationniste ; mais, dans le cas de la CSST, il ne sut pas toujours convaincre les troupes. Les divergences d'opinions au sein de la CSN, qui prirent à l'occasion une tournure assez dramatique (rumeurs de scission s'accréditant), furent interprétées par plusieurs à l'époque comme l'illustration de la coupure, sinon de l'incompréhension entre les militants et militantes des secteurs public et privé. Mais cette situation reflétait surtout, d'une part, les assises beaucoup plus solides des groupes et des idées d'extrême-gauche parmi les militants du secteur public, comparativement aux affiliés du secteur privé, et, d'autre part, le niveau élevé d'insatisfaction des travailleurs et travailleuses du secteur public, majoritaires à la CSN, à l'endroit du gouvernement du Parti québécois, leur employeur direct ou indirect. Si bien qu'alors que les « grosses » fédérations du secteur privé pouvaient arriver au congrès de la CSN avec des positions très fortes en faveur d'une représentation à la CSST, les fédérations du secteur public étaient pour leur part largement divisées.

Le congrès de 1984 devait inaugurer une période d'apaisement. Les délégués acceptaient alors un principe général de participation, la volonté « d'être présents à toutes les tribunes », ainsi qu'un protocole d'encadrement des mandataires de la centrale. À ce même congrès, les représentants de la CSN à la CSST présentaient un rapport très étoffé.

Il serait fallacieux de présenter une image unanimiste de la centrale à l'heure actuelle. Les résistances à la participation y ont

été trop importantes pour que la seule rotation des militants explique cet apaisement. Sans doute les résistances existent-elles toujours. Mais l'essentiel de l'objet de cette résistance, soit la gestion péquiste et l'utilisation potentielle de la concertation pour établir des politiques consensuelles risquant de « compromettre » les organisations syndicales, est disparu. Force est de constater que les fractions radicales, à la CSN tout au moins, ont été d'autant plus combatives que l'État était incarné par un gouvernement qui se proclamait social-démocrate. Au cours de ces années agitées, c'est finalement tout le spectre idéologique représenté à la CSN qui se trouva tiré à gauche.

La Centrale de l'enseignement du Québec : l'ombre de l'État-employeur

Le rapport entre la CEQ et l'État québécois présente une particularité : ce même État est aussi la figure patronale pour la quasi-totalité de ses membres. Cela explique que le débat des rapports avec l'État ait été si présent et en fait perdure, et que la question de la participation y ait été, plus qu'ailleurs, inscrite dans la problématique plus générale du rapport avec l'État. Cela dit, l'évolution des positions de la CEQ envers l'État est le produit d'un ensemble de facteurs, et la conjoncture des relations du travail ne constitue pas l'unique trame d'analyse.

Si l'on compare l'évolution de cette organisation syndicale avec celle des autres centrales, on remarque que, à côté de l'évolution assez linéaire de la FTQ, de celle en dents de scie de la CSN, reflet des diverses conjonctures politiques, la démarche de la CEQ témoigne d'une méfiance persistante, méfiance qui est réputée avoir marqué les débats de toutes les instances. La CEQ a beaucoup écrit sur la question de la participation et de l'État, les textes les plus consistants datant du début des années 1980 et développant en général une approche néomarxiste (par exemple, la thèse de la stratégie d'intégration des syndicats à l'État), à une époque où les autres centrales avaient relativement ou totalement abandonné cette façon de voir.

Pendant les années 1960, la CEQ, qui est encore à l'époque la Corporation des instituteurs catholiques (CIC), participa au vaste mouvement en faveur de la planification démocratique, à base de participation et d'animation sociale. Mais en plus, différemment des autres centrales, la CIC-CEQ se trouva emportée dans la principale réforme de l'époque, celle du système scolaire, associée par la force des choses à la réforme de la condition enseignante. La corporation ne pouvait que se sentir partie prenante de l'ensemble du processus et s'est donc logiquement engagée dans une participation institutionnelle de type professionnel ou corporatif au ministère de l'Éducation. La fin des années 1960 devait marquer non seulement le début du désenchantement, mais aussi la centralisation des négociations, l'émergence de l'État-employeur et la constatation que cette rationalisation n'éliminait pas les conflits et, à certains égards, les amplifiait. En 1970-1971, la CIC-CEQ renonçait à « cogérer la réforme scolaire » en se retirant de tous les comités professionnels, mais réclamait de pénétrer dans plusieurs organismes consultatifs où l'une ou l'autre, l'une et l'autre des autres centrales avaient déjà leurs entrées. Il faut dire qu'entre-temps la Corporation des instituteurs catholiques avait vécu, et que la nouvelle CEQ tenait à prendre sa place à côté des deux « grandes », FTQ et CSN.

En 1972, la CEQ, en participant au mouvement de radicalisation générale, prenait son virage marxiste et se particularisait en joignant le geste à la parole : elle se retirait des organismes où elle venait d'être admise et refusait par avance de participer à tout autre. Certains de ses membres cependant siégeaient toujours à quelques organismes ; la centrale considérait ces représentations comme personnelles, contrairement aux autres centrales qui, tout en déplorant le caractère non officiel de leurs représentations à plusieurs conseils, avaient fait le choix de leur conférer un caractère institutionnel. Cette position de retrait ne fut pas vraiment remise en cause jusqu'en 1980, quoique la CEQ ait accepté de siéger à la CSST en 1979. Il faut dire que la CEQ avait alors eu largement le loisir de constater que son mouvement de retrait n'avait pas été suivi par les autres centrales. Loin d'être une avant-garde, elle était un joueur solitaire.

L'avènement au pouvoir du Parti québécois devait provoquer à la CEQ, de même qu'à la CSN, une certaine effervescence idéologique et politique. Au-delà du changement politique, c'est quant à la nature de l'État, aux mérites ou dangers de la social-démocratie que la CEQ se sent pressée de se définir. C'est à la suite de votes assez serrés et de débats houleux que la centrale décide de participer aux premier et troisième grands sommets socio-économiques et de s'abstenir d'assister au deuxième (Montebello). Les autres conférences auxquelles est conviée la CEQ occasionnent aussi des débats qui se soldent par des approbations ou des refus. Ce processus d'évaluation « au mérite » de chaque invitation devait ensuite s'étendre aux organismes gouvernementaux permanents, mais au tournant des années 1980, la CEQ remit en cause son abstention systématique.

D'une conférence socio-économique à l'autre, d'un conseil d'administration à l'autre, la position intransigeante (en théorie) de la CEQ apparaît rétroactivement un peu incohérente. Au cours de la dernière décennie, les instances décisionnelles de la CEQ furent donc invitées à passer au crible plusieurs organismes gouvernementaux. Les critères d'évaluation étaient en principe clairs : analyse de la conjoncture, du rapport de force ; possibilité de préserver autonomie de pensée et d'action, de construire des alliances... Mais, en raison de la nature même des critères, et sans doute aussi de considérations relevant du réalisme politique, les rapports fondant les décisions de participation/abstention étaient d'un tout autre ordre. Au travers de considérations savamment politiques, entremêlées à des arguments anecdotiques et par définition en porte-à-faux avec une approche se voulant politique, la CEQ persista dans son boycott, ou y mit fin, sans que la logique y trouve toujours son compte. En raison des rapports de pouvoir internes, des contextes politiques différents et sans doute des effets variables de la conjoncture des relations du travail, les organismes gouvernementaux se trouvèrent évalués selon des critères différents par la CEQ. On peut estimer que, globalement, la tendance à la centrale est maintenant de participer de plus en plus. Mais des

méfiances demeurent, et les mesures de contrôle strict des mandataires « céquistes » adoptées en 1984 en témoignent à leur façon.

Si l'histoire de la problématique « participationniste » à la CEQ est si fertile en rebondissements, c'est non seulement parce que le Québec, au cours de cette période, a beaucoup changé, mais c'est aussi parce que la centrale a vécu quelques mutations. Ces dernières ont modifié en profondeur les conditions dans lesquelles s'opérait sa recherche de légitimité. Au début, la CIC-CEQ se définissait encore essentiellement sur une base professionnelle. La centralisation de la négociation devait lui faire rejoindre naturellement les autres centrales : l'employeur était le même ; la période était aussi favorable à la radicalisation politique. Ce processus devait aboutir à la « syndicalisation » officielle de la CEQ, et marquer le début d'une quête de légitimité axée sur sa nouvelle identité syndicale. La lutte de classe devint le pain quotidien de la CEQ. La centrale cherchait ainsi à se rapprocher des deux grandes centrales, et il est notoire que, pendant cette période, elle joua souvent l'arbitre dans les conflits opposant la CSN et la FTQ. En 1976, un congrès appelait même à l'unité organique des trois grandes centrales.

À la fin des années 1970, la CEQ rompit graduellement avec son attitude intransigeante, tout en réaffirmant des positions combatives face à l'État, la participation n'étant jamais qu'un aspect de la lutte, et toujours inférieure à la forme suprême de représentation constituée par la négociation. Entre-temps, la CEQ avait acquis de haute lutte un « statut » syndical, et lui importait dorénavant de devenir une véritable « centrale » syndicale, notamment en diversifiant son membership, en augmentant sa représentativité et en s'assurant d'une visibilité publique importante : une participation accrue ne pouvait que servir ces fins.

Cette lecture de la CEQ permet de mieux comprendre ce qui peut sembler contradictoire dans sa démarche, soit ce mélange de théorisation marxiste — qui pousse l'honnêteté jusqu'à admettre que le membership « céquiste » n'appartient pas à la classe ouvrière — et de préoccupations reliées étroitement à la négociation et à

la protection des intérêts des travailleurs professionnels. Les quêtes successives d'une *identité* syndicale et d'un *statut* de centrale syndicale, processus qui se sont historiquement chevauchés et qui ont, en outre, été recouverts par plusieurs facteurs conjoncturels — internes/externes —, ont ainsi entraîné par nécessité une pratique élaborée de la dialectique.

L'emploi... ou le cheval de Troie

Une vive préoccupation pour le niveau d'emploi a toujours caractérisé le mouvement syndical, au Québec comme ailleurs. Au cours des années 1960, la lutte au chômage était certes présente dans le discours syndical, mais, d'une part, la situation n'apparaissait pas tragique et, d'autre part, le programme économique syndical en matière d'emploi se résumait dans la notion de planification. L'influence marxiste amena un certain désabusement : on parlait davantage du chômage pour souligner son caractère fonctionnel en système capitaliste, l'inaction gouvernementale démontrant la collusion avec le capital. Une meilleure connaissance du modèle social-démocrate se diffusa lentement dans le mouvement syndical québécois, plus particulièrement les principes à l'origine des politiques de plein emploi qui en constituent une composante essentielle. L'une après l'autre, les centrales se convertirent à la politique de plein emploi, dont les mérites sous d'autres cieux étaient largement documentés. Le plein emploi en vint à devenir une plateforme consensuelle, et fut adopté également par le Parti québécois, puis par le gouvernement du Parti québécois.

Si la politique de plein emploi est le cœur du modèle social-démocrate, la concertation et la collaboration tripartite apparaissent à ce jour le cœur de la politique de plein emploi. Et il s'agit ici de mécanismes permanents, qui déterminent de façon durable les politiques syndicales (et patronales), de même que par la suite les structures de l'ensemble qu'on appelle les « partenaires sociaux ». Le syndicalisme en social-démocratie est très reconnu, très bureaucratisé, responsable et « proposeur ». Ce n'est pas l'objet ici d'analyser le sens ou l'effet de la pratique social-démocrate sur

le syndicalisme. Il s'agit plutôt de mettre en relief le virage à 180°, la révolution culturelle que représente pour une partie du syndicalisme québécois cette plate-forme revendicative. Adoptée sans surprise par la FTQ, cette plate-forme s'imposa dans les autres organisations où il n'y a pas si longtemps l'on débattait plus volontiers des tentatives étatiques d'intégration du syndicalisme. Il est bien certain que c'est davantage le côté « emploi » qui emporte l'adhésion que l'aspect « concertation ». Il demeure que la plate-forme du plein emploi n'a pas occasionné des débats agités, alors que par comparaison avec l'institutionnalisation de la concertation qu'elle implique, les sommets socio-économiques du gouvernement péquiste font figure de répétitions sans importance.

Ce qui est encore plus révélateur, c'est que les centrales québécoises n'en sont pas restées à l'étape du discours. Lorsque le pouvoir péquiste, en fin de second mandat, se décida à poser les gestes nécessaires pour amorcer le processus devant mener ultimement à l'établissement des mécanismes appropriés, la FTQ et la CSN acceptèrent d'emblée de siéger à la Table nationale de l'emploi (TNE). En fait, les conflits entre le gouvernement et les centrales portèrent sur la répartition des sièges, jugée inéquitable par une centrale, et surtout sur le fait que la CEQ, à son grand dam, fut écartée du processus, au nom de la priorité à donner au secteur privé. Dans le sillage de la TNE, des « tables sectorielles » à base tripartite furent mises sur pied ou devaient l'être, dont certaines à l'initiative des syndicats. Les difficultés rencontrées par le gouvernement dans cette démarche furent plutôt imputables au patronat, certains éléments dont le Conseil du patronat démontrant un enthousiasme plus que limité, ainsi qu'à des ajustements administratifs internes (par exemple, conflits de compétence).

Formée en mars 1985, la Table nationale de l'emploi adoptait une position unanime à la fin de septembre, au moment où s'annonçait la campagne électorale, pour que le nouveau gouvernement la maintienne. En fait, le démantèlement de la TNE fut sans doute l'une des premières décisions du gouvernement Bourassa, à en juger par la rapidité avec laquelle le couperet tomba à la fin

de décembre. Le même sort fut réservé par la suite à l'Institut national de productivité, dont le conseil d'administration réunissait aussi dirigeants patronaux et syndicaux, à l'exception des dirigeants de la CEQ... qui aurait bien voulu en être : ceux-là aussi dénoncèrent à l'unanimité la décision de démantèlement.

Au printemps 1989, le Forum de l'emploi, organisation qui regroupait syndicats, mouvement coopératif, groupes de femmes et plusieurs associations patronales, organisait des colloques régionaux qui sont censés avoir remporté beaucoup de succès parmi les militants des syndicats, toutes centrales confondues. L'opération culmina à l'automne de la même année, avec le Forum national où 2 000 personnes proclamèrent leur foi dans une politique d'emploi [5] et résolurent de mettre sur pied un comité de suivi. Il semble bien que l'objectif de plein emploi serve de locomotive à la montée du courant social-démocrate à l'intérieur du syndicalisme québécois, et par le fait même à l'acceptation de la concertation. Bien sûr ces arrangements ne sont jamais définitifs... mais l'hypothèse d'une politique de plein emploi ne peut pas non plus être définitivement écartée. De toute façon, nous sommes déjà bien loin de la logique marxiste et de l'économisme décentralisé caractéristique du syndicalisme nord-américain.

PORTÉE POLITIQUE DE LA PARTICIPATION INSTITUTIONNELLE DES ORGANISATIONS SYNDICALES

Dans tous les pays occidentaux industrialisés, le mouvement syndical est devenu un acteur majeur au lendemain de la Seconde Guerre mondiale ; c'était en fait la consécration d'un mouvement amorcé lors du conflit précédent. Les configurations des rapports entre syndicats et État constituent bien entendu autant d'idiosyncrasies nationales, la forme juridique de même que la nature du mode de représentation se voyant diversement agencées. Cette montée politique des syndicats s'est alimentée à l'accroissement du rôle de l'État. L'ensemble des nouvelles fonctions étatiques a entraîné la mise sur pied d'organismes consultatifs spécifiques ou

encore de régies ou de sociétés publiques auxquelles on a voulu donner une composition dite représentative.

L'examen des diverses expériences nationales révèle que les processus participationnistes destinés aux syndicats ont toujours été accélérés dans des moments de crise nationale. Ainsi, les États européens mobilisés ou ébranlés par les deux guerres mondiales ont-ils tous alors donné une impulsion à ce processus. Dans de tels contextes, c'est le mode de représentation néocorporatiste qui a été souvent favorisé. Il s'est agi clairement d'un troc entre État et syndicats, le premier s'engageant plus avant dans la voie de la reconnaissance juridique de l'action syndicale en matière de relations du travail, les seconds garantissant en retour une mesure de paix sociale et acceptant même des modalités de restriction salariale. Cet échange de bons procédés était conforté par la mise sur pied de mécanismes ou d'instances de discussions, d'échanges, voire de décisions.

Dans tous les cas, l'appartenance nationale semble prendre le pas sur les conflits internes, mis en veilleuse au nom d'une union sacrée dont on ne prononce pas toujours le nom. En toile de fond, on retrouve l'ordre politique keynésien, qui a transcendé les différentes conjonctures nationales. Dominant la scène à partir de l'après-guerre, il a rendu possible une reconnaissance durable des organisations syndicales et a engendré des stratégies de désamorçage des conflits de classes par l'institutionnalisation des organisations qui en étaient les véhicules privilégiés. À l'heure actuelle, l'ordre *économique* keynésien est renversé, mais à l'exception probable de la Grande-Bretagne thatchérienne, l'ordre *politique* keynésien n'apparaît pas vraiment menacé. En Occident, la reconnaissance politique des syndicats est encore la formule gagnante. Il n'y a qu'à voir l'importance accordée à la participation des syndicats à la mise sur pied de l'Europe de 1992 pour s'en convaincre. C'est donc en gardant en tête ce tableau d'ensemble qu'il faut considérer l'expérience québécoise.

Certains observateurs du syndicalisme québécois ont mis l'accent sur les affinités électives alternantes entre partis gouverne-

mentaux et centrales syndicales : sympathies CSN-Parti libéral pendant les 1960, sympathies FTQ-Parti québécois par la suite... Mais ces rapprochements ne permettent pas de saisir le rapport État-syndicats et les évolutions de ce dernier. La participation institutionnelle des organisations syndicales constitue en fait l'ingrédient de base des expériences néocorporatistes contemporaines, la Suède ou l'Autriche constituant en quelque sorte des archétypes. Il n'est pas étonnant que ces expériences, durables ou pas, de représentation néocorporatiste, aient provoqué l'émergence d'une importante littérature, descriptive ou spéculative, sur le destin des syndicats ou l'évolution des rapports de classe en néocorporatisme.

Les analyses les plus critiques se situent dans la mouvance marxiste : dans cette perspective, les pratiques néocorporatistes sont un mode d'intégration des syndicats, d'autant plus pernicieux que fondé sur le consentement (contre la répression) et lourd d'effets déstabilisateurs (baisse de la démocratie syndicale, centralisation...). D'autres analyses font de la représentation néocorporatiste une dimension fonctionnelle de la social-démocratie, soit le choix le plus avantageux que puissent faire les syndicats et la gauche.

Il apparaît que le modèle de représentation néocorporatiste a marqué des points au Québec, particulièrement depuis la fin des années 1970. Et même si la pratique de la concertation s'est à peu près évanouie depuis quelques années, il n'en demeure pas moins que la référence néocorporatiste, qu'elle soit ou non ainsi désignée, fait dorénavant partie du paysage politique québécois. Cela n'est pas dire que l'existence de ce néocorporatisme tendanciel constitue une clé suffisante pour accéder à une lecture juste de la pratique de participation des syndicats.

La tendance néocorporatiste au Québec s'alimente à deux sources, nationalisme et social-démocratie, lesquelles fusionnaient de façon inédite lors de la Révolution tranquille (M. Renaud, 1978), le renforcement de l'appareil d'État constituant tout à la fois un mode de modernisation et un mode d'affirmation de la francophonie québécoise. Parvenu au pouvoir, le Parti québécois a fort sensément tenté de raviver cette alliance de valeurs, et est effective-

ment parvenu à en opérer une synthèse assez poussée. La social-démocratie et son modèle consensuel sont presque un passage obligatoire pour un parti qui désire effectuer un changement qui est à l'avance promis au boycottage de la part des minorités linguistiques. Le discours du gouvernement péquiste a continuellement cherché à gommer les différences ou conflits de classe, sans doute plus manifestes en 1980 qu'en 1960, alors que le groupe francophone dans son entier était objet d'exploitation et de sous-développement.

Mais l'intérêt du syndicalisme québécois pour le modèle social-démocrate ne peut être sérieusement imputé à un guet-apens du capital ou de fractions de la bourgeoisie. Il y a déjà un moment que l'on ose dire à voix haute que la social-démocratie est aussi une production ouvrière (C. Buci-Glucksman et G. Therborn, 1981), allant chercher loin ses racines dans certains courants et expériences socialistes. Ce qui n'exclut pas la possibilité que des éléments de la bourgeoisie se trouvent avantagés par la voie social-démocrate. Le syndicalisme québécois est, pour sa part, porteur de plusieurs traditions dont il opère une synthèse nécessairement originale : à l'économisme défensif, à la social-démocratie canadienne-anglaise, au corporatisme social catholique, s'est ajoutée plus récemment l'influence du courant d'analyse marxiste et du modèle du syndicalisme nordique. Le tout sur fond de nationalisme diffus et d'encadrement institutionnel (juridique) assez favorable.

Cette conjoncture politique et syndicale particulière au Québec constitue l'assise de cet engouement à certains égards irrationnel pour une politique de plein emploi. Si l'intérêt pour le plein emploi est légitime, et ne devrait pas demander de justification particulière, il reste que les expériences étrangères suggèrent que, pour que tel projet politique s'incarne au Québec, il faudrait une révolution copernicienne des structures et fonctionnements des syndicats et de l'ensemble du régime de relations du travail. De plus, ce projet ne peut s'incarner dans le cadre actuel du partage des compétences provinciales-fédérales, ce en quoi il synthétise à sa façon l'aspiration nationaliste et la visée social-démocrate. Au-

delà de la plate-forme du plein emploi, c'est toute la mécanique des expériences de concertation qui apparaît un peu en porte-à-faux avec les pouvoirs, prérogatives, structures et fonctionnements des groupes représentés. Cette absence même de « logique » fait l'intérêt de l'expérience et amène à considérer comme variables explicatives majeures les quêtes de légitimité de l'État et des centrales syndicales en cause... qui par définition provoquent des effets de surenchère, de concurrence et de compensation.

Les centrales syndicales ne sont pas cependant sans entretenir craintes et préventions à propos de la participation syndicale institutionnelle. Chacune a la même obsession : la perte de l'indépendance, l'asservissement idéologique. Et lorsque les syndicalistes acceptent les mandats ou la consultation, c'est nécessairement sur une trame de fond « rationalisatrice » ; il s'agit de s'informer, de représenter les intérêts, cela fait partie du travail, ou du combat syndical. Participer, c'est aussi, pour certains, dire non au « lobbying » et faire le choix de la représentation publique. Pour contrer le risque d'intégration, des garde-fous ont été imaginés, qui ressortent tous du contrôle de l'organisation sur les mandataires : rapports de représentation, procédures d'élection, de nomination ou de recommandation formalisées, évaluations systématiques...

Dans aucune centrale, la participation n'est par principe automatique, même si en pratique elle peut l'être devenue. Il est malaisé d'évaluer, à moins d'une connaissance intime des rouages administratifs et politiques de chacune des centrales, la qualité de l'encadrement des mandataires effectivement assuré par les organisations. En la matière comme dans beaucoup d'autres lorsqu'il s'agit des syndicats, l'écrit ne peut être considéré comme faisant foi de la réalité. On peut cependant poser en hypothèse que les contrôles sont plus serrés là où la participation est plus contestée... même s'il est bien difficile d'exercer un contrôle sérieux. En fait, les coups de canif aux résolutions votées en congrès ont sans doute moins d'importance pour les organisations que le degré de confiance générale dont jouissent les mandataires.

Il faut, en terminant, s'interroger sur l'effet de la participation syndicale institutionnelle sur l'état général des rapports de classe au Québec. Le projet québécois de participation s'est dès le départ incarné dans de multiples formes institutionnelles qui étaient présentées comme faisant partie d'un seul objectif de participation populaire. Avec le recul, il apparaît qu'il eût fallu opérer quelques distinctions, notamment entre lesdits citoyens et les groupes constitués, ainsi qu'entre les groupes et les organisations syndicales. L'expérience de la participation syndicale aux œuvres de l'État s'est assimilée en effet à un processus de singularisation du mouvement syndical, qui certes a connu un rythme inégal, mais qui se détache néanmoins comme une tendance lourde.

L'étude du rapport entre les organisations populaires et l'État démontrerait sans doute que les dernières décennies ont été, dans leur cas également, le théâtre d'évolutions importantes (pratiques subventionnelles, consultation institutionnalisée...). Mais les rapports État-syndicats et État-organisations populaires ont néanmoins pris au tournant des années 1970 des trajectoires différentes. Le modèle néocorporatiste fonctionne en vertu d'une logique de marginalisation des organisations populaires non syndicales, dans sa conception comme dans son application. Certes, au Québec, quelques organisations populaires ont acquis une telle crédibilité qu'il est malaisé de les tenir à l'écart d'initiatives importantes. C'est le cas notamment des groupes de femmes, à qui la jeune « tradition concertationniste » a réservé une place. Mais il ne s'agit que d'une portion congrue : le rôle implicite des représentantes féministes est de jouer la « conscience critique » auprès de ceux que l'on appelle les « décideurs ». Seuls les groupes qui détiennent ou sont censés détenir un pouvoir économique sont des acteurs de plein droit. Le patronat, qui non seulement est un familier du pouvoir politique mais encore exerce le pouvoir économique, n'a pas d'intérêt particulier au modèle néocorporatiste, qui à la limite peut même signifier pour lui une contrainte. Il en va autrement des syndicats, à qui ce modèle confère un degré de reconnaissance politique supérieur et les hisse dans l'antichambre du pouvoir.

L'épisode de la concertation, au Québec, n'est pas réputé avoir contribué à la hausse de la solidarité entre les organisations syndicales, non plus qu'entre ces dernières et les groupes populaires. L'histoire de la participation institutionnelle des organisations syndicales au Québec se confond donc avec celle de la redéfinition du rapport entre les syndicats et l'État, ainsi qu'entre les syndicats et l'ensemble des classes populaires.

NOTES

1. FTQ (Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec) ; CSN (Confédération des syndicats nationaux) ; CEQ (Centrale de l'enseignement du Québec).
2. Ces chiffres ne considèrent que les participants de plein droit, à l'exclusion donc de conseillers, personnes-ressources, observateurs, etc.
3. Le document de la FTQ utilisait le terme de « présence » et rejetait celui de « participation ». « Dans l'utilisation que l'on fait généralement de ce dernier terme (participation), on retrouve trop souvent une connotation de complicité avec le gouvernement » (FTQ, *Pour une présence réelle*, 1973, 5).
4. Voir FTQ, *Pour une société à notre mesure*, document de travail, Congrès 1987, p. 55.
5. La « politique de *plein* emploi » est devenue la « politique d'emploi » en cours de cheminement, à la suite de négociations entre les organismes concernés.

RÉFÉRENCES

Archibald, Clinton, *Un Québec corporatiste ?*, Hull, Asticou, 1984, p. 429.

Baccigalupo, André, « L'administration consultative au Québec », *La revue administrative*, vol. 30, nº 178, 1977, p. 409-420.

Bergeron, Gérard, *Pratique de l'État au Québec*, Montréal, Québec-Amérique, 1984, p. 442.

Buci-Glucksman, C. et G. Therborn, *Le défi social-démocrate*, Paris, Maspero, 1981.

Cartier, Gisèle, « La santé et la sécurité au travail. La position de la CSN », *Interventions critiques en économie politique*, hiver 1979, nº 4, p. 113-127.

Centrale de l'enseignement du Québec, documents officiels, et particulièrement : *Représentation syndicale*, XXVIIe congrès, 1980, 55 p. ; *Bilan critique de nos relations avec l'État*, novembre 1983, 34 p. et annexes.

Confédération des syndicats nationaux, procès-verbaux de congrès, 1960-1988, et *Bilan des sommets économiques régionaux via notre engagement politique*, Service de recherche, décembre 1986 ; *Le développement régional*, Service de recherche, mars 1988.

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec, *Répertoire des politiques officielles 1969-1987*, *Pour une présence réelle* (congrès 1973, 15 p.), *Pour une société à notre mesure* (congrès 1987, 55 p.).

Gow, James Ian, *Histoire de l'administration publique québécoise 1867-1970*, Presses de l'Université de Montréal, Institut d'administration publique du Canada, 1986, 443 p.

Lipsig-Mumme, Carla, « Quebec Unions and The State », *Studies in Political Economy*, 3, printemps 1980, p. 119-146.

Muller-Jentsch, Walther, « Trade-Unions as Intermediary Organizations », *Economic and Industrial Democracy*, vol. 6, nº 1, février 1985, p. 3-34.

Parti libéral du Québec, *Lesage s'engage*, Éditions politiques du Québec, 1959, 123 p.

Renaud, Marc, « Quebec New Middle Class in Search of Social Hegemony : Causes and Political Consequences », *International Review of Community Development*, numéros 39-40, 1978.

Rovan, Joseph, *Histoire de la social-démocratie allemande*, Seuil, 1978, 524 p.

Simard, Jean-Jacques, « La longue marche des technocrates », *Recherches sociographiques*, 1976, vol. XVIII, nº 1, p. 93-132.

Touraine, Alain, M. Wieviorka et F. Dubet, *Le mouvement ouvrier*, Paris, Fayard, 1984, 438 p.

QUATRIÈME PARTIE

L'idéal participationniste

10

Demain l'autogestion?

Gabriel Gagnon

Je fais partie d'une génération qui, à travers l'expérience du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ) puis au sein de revues comme *Parti pris* (1963-1968) et *Possibles* (1976-), a tenté d'inventer un socialisme autogestionnaire à couleur québécoise tout en en analysant ses manifestations concrètes dans divers secteurs de la société. Le bilan que je tenterai ici de la participation dans le domaine du travail échappera donc à la froide objectivité du « sociologue aseptique » jadis caricaturé par Marcel Rioux ; il insérera aussi continuellement les expériences concrètes présentées dans le contexte global de la transformation idéologique et politique de la société québécoise.

DE LA PARTICIPATION À L'AUTOGESTION [1]

Si l'expérience du BAEQ a eu tant d'influence sur l'évolution de notre société, ce n'est pas tant par son impact économique sur une région toujours aussi démunie qu'il y a vingt-cinq ans que par la constitution d'un laboratoire d'idées où les concepts de participation, de planification, d'animation et d'autogestion revêtirent une spécificité québécoise.

Derrière les travaux du BAEQ se profilait la dichotomie société traditionnelle/société moderne empruntée par les sociologues de l'Université Laval à l'école américaine de la modernisation. À partir de la méthode des types idéaux, on espérait définir ce qu'était dans divers secteurs (économie, organisation sociale, culture) une société vraiment moderne pour pouvoir ensuite faire accéder à ce stade supérieur, grâce à l'animation sociale, une région demeurée jusque-là traditionnelle. L'opération devait se faire sans heurt, les populations une fois éclairées se ralliant facilement à la *one best way* rationnelle définie par les experts. On sait comment par la suite les beaux projets de modernisation des aménagistes durent être vigoureusement contestés par les Opérations-Dignité issues des villages de l'arrière-pays menacés de fermeture totale.

L'un des grands mérites de Gérald Fortin, principal inspirateur intellectuel des travaux du BAEQ, est d'avoir tenté ensuite de donner un contour beaucoup plus précis au concept de société moderne devenue « société de participation où les objectifs du développement économique et social seraient définis collectivement par tous les groupes de citoyens et où les efforts de l'ensemble de la population pourraient être mobilisés dans la réalisation de ces objectifs définis collectivement » [2].

Pour les intellectuels venus de la revue *Parti pris*, les conceptions de Fortin semblaient beaucoup trop optimistes lorsqu'elles faisaient de la « société de participation l'orientation probable vers laquelle s'oriente notre société contemporaine ». Le consensus autour d'objectifs partagés et de moyens reconnus rationnels par tous nous semblait faire trop peu de place aux conflits sociaux et à la contestation créatrice. Au concept pour nous trop fonctionnaliste de « participation », nous tentions de substituer l'idée d'« autogestion » plus près des réalités quotidiennes de la vie de travail que nous mettions au centre de nos préoccupations.

À cette époque, notre conception de l'autogestion demeurait essentiellement théorique, inspirée qu'elle était de l'expérience yougoslave et de sociologues comme Henri Lefebvre, Georges

Gurvitch et Serge Mallet. Nous croyions le Québec un terrain particulièrement propice au développement d'un socialisme inspiré davantage de l'autogestion que du marxisme traditionnel :

> Société industrielle avancée, société à tradition égalitaire et participationniste, société colonisée, le Québec pourrait plus que bien d'autres pays se rapprocher de ce rêve permanent des travailleurs qu'est le contrôle non seulement de l'État mais encore de la région, de la municipalité, de l'entreprise par la majorité de ceux qui y habitent ou y travaillent et non par une minorité de possesseurs de capitaux [3].

Nous ne disposions pas alors dans le milieu du travail québécois d'expériences concrètes importantes susceptibles de confronter nos analyses et d'affermir notre utopie. La nouvelle technocratie issue de la Révolution tranquille comme les dirigeants syndicaux dans leurs manifestes (« Ne comptons que sur nos propres moyens » pour la Confédération des syndicats nationaux (CSN) et « L'État, rouage de notre exploitation » pour la Fédération des travailleurs du Québec (FTQ) [4]) concentraient alors tous leurs efforts sur la construction ou la contestation de l'État, laissant à elle-même une société civile totalement ignorée. Seul le Parti québécois, dans son manifeste de mai 1972 intitulé « Quand nous serons vraiment maîtres chez nous », accordait alors une certaine importance à l'implantation de la cogestion, de la coopération et de l'autogestion dans les milieux de travail :

> L'entreprise privée ne peut logiquement exiger toujours plus de subventions des pouvoirs publics, tout en conservant entre les mains de ses dirigeants traditionnels le contrôle exclusif des décisions. Les travailleurs, d'autre part, ont besoin d'accéder à ce niveau d'abord pour comprendre et aussi pour avoir leur mot à dire dans tout ce qui arrive à l'entreprise et forcément les affecte.
>
> La cogestion devra donc s'étendre aussi bien à tout le secteur public proprement dit qu'aux entreprises importantes du secteur privé [5].
>
> [...]
>
> L'industrie forestière nous permet même de toucher à la notion encore imprécise et souvent aventureuse d'autogestion. Voilà un secteur de base qui s'y prête admirablement — dans le cadre,

bien sûr, des politiques et des arbitrages du gouvernement. S'il est un coin de la vie économique où l'expérience et le *know-how* sont partagés entre des dizaines de milliers d'hommes, c'est bien celui de l'exploitation forestière. L'abolition des concessions et le démarrage de travaux intensifs de sylviculture devraient donc ouvrir la porte à des formes d'entreprises essentiellement dirigées par ceux qui y travaillent [6].

Malgré cette apparition timide de l'autogestion sur le marché des idées politiques, c'est la participation qui demeurait alors au poste de commandement, inspirant la formation des nombreux conseils consultatifs accolés aux structures de décision de nombreux ministères.

LES ANNÉES TRICOFIL

Il existe dans la vie des sociétés des expériences particulières que les sociologues désignent du terme d'« analyseurs » parce qu'elles mettent en évidence à la fois les contradictions fondamentales qui affectent ces sociétés et les aspirations nouvelles qui tentent d'y prendre corps. L'entreprise autogérée Tricofil, on a tendance à l'oublier aujourd'hui, constitua, durant la période cruciale 1974-1982, l'un de ces analyseurs.

Au cours des années 1970, dans le domaine du travail, de nouvelles expériences alternatives se sont développées dans les régions périphériques et dans les milieux urbains : les plus connues sont sans doute le village coopératif de Guyenne en Abitibi, la coopérative de développement agroforestier du Témiscouata (JAL), la coopérative de tomates de Manseau, les expropriés de Mirabel, le Café Campus à Montréal, la papeterie Tembec en Abitibi, Harvey Transport à Alma.

Plus que toutes ces expériences, l'usine textile de la *Regent Knitting* de Saint-Jérôme devenue l'entreprise autogérée Tricofil en février 1975 réussit à se maintenir au centre des préoccupations du gouvernement québécois comme du mouvement syndical et de l'ensemble de la population [7].

C'est un peu forcés par les circonstances, à la suite de la fermeture de leur usine et du refus d'intervention de l'État, que les travailleurs de Saint-Jérôme s'engagèrent dans ce qui allait devenir la plus importante expérience d'autogestion ouvrière au Québec. Tout en inventant de nouvelles façons de travailler ensemble, ils durent assurer, sans formation appropriée et au milieu de difficultés sans nombre, le financement quotidien de leur entreprise et la vente de ses produits sur un marché très concurrentiel.

Ce qui permit à Tricofil de survivre jusqu'en février 1982, c'est d'abord l'appui du public lors des grandes campagnes de financement de 1975 et 1976, puis l'intervention importante du gouvernement péquiste élu en novembre 1976. L'échec de 1982 ne dépendit pas tellement des conflits internes inhérents au démarrage de toute entreprise autogérée, mais surtout de l'impossibilité d'assurer la modernisation d'une usine vétuste mal insérée dans des réseaux de vente traditionnels.

Dès les débuts de l'expérience, la vie quotidienne des travailleurs et des travailleuses fut profondément modifiée par une diminution considérable de la hiérarchie salariale et par la constitution au sein des ateliers d'équipes de travail polyvalentes organisant elles-mêmes leur production à l'aide de « premières femmes » et « premiers hommes » élus pour remplacer les anciens contremaîtres. Quittant le ciel de l'utopie, l'autogestion forgeait sur le terrain ses premières réalisations concrètes. L'expérience de Tricofil, malgré son échec, aura eu un impact profond sur la société québécoise et son imaginaire en montrant qu'un groupe déterminé de travailleurs et de travailleuses pouvait fort bien faire marcher une usine et amorcer une transformation du travail quotidien.

C'est à partir de cette époque qu'on se mit à évaluer sérieusement les diverses formes de participation des travailleurs à la gestion des entreprises. L'École de relations industrielles de l'Université de Montréal y consacra son dixième colloque annuel en 1979 [8]. Le Conseil de planification et de développement du Québec y consacra une vaste enquête en 1981 [9]. La revue *Possibles*, fondée en 1976 dans la foulée de *Parti pris*, consacrait son premier

numéro à l'expérience de Tricofil et prétendait servir de porte-parole au mouvement autogestionnaire québécois en émergence. En octobre 1980, la revue réunissait cinq cents participants venus de groupes communautaires, alternatifs et autogestionnaires autour du thème : « Faire l'autogestion. Réalités et défis » [10].

Le gouvernement nouvellement élu en 1976 se mettait lui aussi de la partie en incluant dans le vaste projet OSE de développement économique un Programme expérimental de création d'emplois communautaires (PECEC) et en fondant en collaboration avec le mouvement coopératif la Société de développement coopératif (SDC) destinée à aider financièrement les petites coopératives, en particulier dans le domaine de la production.

Le patronat et la majorité du mouvement syndical demeuraient alors fortement opposés à toutes ces tentatives de changer en profondeur le milieu de travail. Pour les patrons, le mot Tricofil devenait synonyme de gouffre financier sans fond et d'atteinte injustifiable aux intouchables droits de gérance. Alors que l'expérience de ses syndiqués de Saint-Jérôme allait susciter à la FTQ la réflexion profonde dont sortirait plus tard le Fonds de solidarité, les ténors de la CSN et de la Centrale de l'enseignement du Québec (CEQ) ne voyaient dans Tricofil qu'une forme d'« autoexploitation » des travailleurs incompatible avec un vrai syndicalisme de combat.

La crise économique de 1982 allait à la fois mettre en veilleuse l'idée d'autogestion, opérer une cassure difficile à surmonter entre le gouvernement péquiste et les syndicats du secteur public et faciliter l'implantation, à la faveur de multiples sommets économiques, de l'idée beaucoup moins significative de concertation entre gouvernement, patronat et syndicats.

LA DÉCANTATION DE L'UTOPIE

Malgré ces difficultés, et même en l'absence d'un mouvement social ou politique pour les promouvoir et les défendre, de

nombreuses expériences de participation ouvrière ont quand même continué à se développer au cours des années 1980, encouragées par un début de conversion du mouvement syndical aux réalités de l'entreprise et par le nouvel intérêt du patronat pour certaines formes de « gestion participative ».

Ce sont les coopératives de travail qui représentent le mieux la réalisation intégrale de l'autogestion ouvrière. Malgré certains échecs évidents, comme la transformation ratée des succursales de la Société des alcools du Québec en coopératives de travail, elles continuent de façon discrète leur implantation dans les différentes régions du Québec : elles regrouperaient actuellement environ 300 entreprises et 10 000 travailleurs. Ces coopératives pourraient avoir un avenir intéressant dans le domaine des ressources naturelles (forêt, bleuetières) et des services traditionnels (taxis, ambulances) ou de type nouveau (entreprises culturelles, expertise intellectuelle) [11]. Signe des temps, la CSN, après avoir longtemps négligé ce type d'organisation, vient de reconnaître sa pertinence dans la lutte aux fermetures d'usines en créant le Groupe de consultation pour le maintien et la création d'emplois du Québec qui s'intéresse surtout à la fondation de coopératives de production ou de travail [12].

Ces coopératives ne représentent pas plus de 1 % de l'ensemble des emplois offerts au Québec. Leur grand intérêt, dans des secteurs à technologie et à structure financière relativement simples, est d'assurer mieux que la petite entreprise familiale traditionnelle l'égalité des participants et la stabilité du capital, tout en facilitant l'implantation de nouvelles formes d'organisation du travail. Elles doivent cependant accepter, surtout lorsqu'elles succèdent à des entreprises privées défaillantes dans des secteurs concurrentiels de la production industrielle, une certaine « auto-exploitation » de leurs membres sous forme de bas salaires, d'horaires prolongés et de faible qualité de la vie de travail : ces inconvénients viennent tempérer les avantages plus immatériels de l'autonomie retrouvée.

L'implantation dans quelques petites villes et dans plusieurs quartiers populaires de Montréal de Corporations de développement économique communautaire (CDEC) orientées vers la création d'emplois au niveau local pourrait aussi faciliter la naissance de nouvelles coopératives de travail et d'autres formes d'entreprises autogérées [13].

Après l'échec relatif de Tricofil, c'est surtout vers la cogestion et la copropriété aux côtés de divers partenaires (cadres, communautés locales, propriétaires privés, sociétés d'État) que les syndicats menacés de fermetures d'usines ont orienté leur action. En 1986, dans une analyse préparée pour la Commission Beaudry, Linda Rouleau pouvait présenter 34 de ces entreprises où les travailleurs, possédant individuellement ou collectivement au moins 34 % du capital-actions, accèdent légalement au conseil d'administration avec un droit de veto sur toutes les décisions importantes [14]. L'exemple le mieux connu est ici celui de la papeterie Tembec de Témiscaming qui, reprise en main par ses cadres et ses représentants syndicaux en 1973, emploie aujourd'hui près de 1 500 personnes pour des ventes annuelles de 300 millions de dollars.

En 1984, la FTQ établissait, en collaboration avec le gouvernement Lévesque, son Fonds de solidarité destiné à consolider et à répandre les expériences de copropriété et de cogestion menées au sein de la centrale. Après six ans d'existence, le Fonds de solidarité a obtenu un succès assez phénoménal qui en fait un acteur important du développement économique québécois : au 30 avril 1990, il regroupait 98 000 actionnaires disposant d'un actif de 300 millions de dollars ayant permis de maintenir ou de protéger plus de 15 000 emplois.

En établissant des contacts suivis avec la Fédération des coopératives de travail et les CDEC, le Fonds semble vouloir dépasser la seule implantation d'un capitalisme populaire pour déboucher sur une économie alternative dont l'autogestion et la cogestion seraient les principaux piliers.

Dans le domaine de la participation ouvrière, l'élément le plus nouveau et le plus déterminant demeure cependant la conver-

sion soudaine et rapide d'une bonne partie du patronat aux diverses formes de gestion participative (*participative management*) importées des États-Unis et du Japon : cercles de qualité, enrichissement des tâches, partage des bénéfices, actionnariat individuel. Ces divers mécanismes ont surtout pour but de créer une culture de l'entreprise au-delà et au détriment de la solidarité ouvrière et de la conscience de classe. L'Alcan a ainsi réussi à implanter à La Baie une nouvelle usine où les travailleurs troquent leur syndicat et le contrôle partiel qu'il peut exercer sur l'affectation de la main-d'œuvre contre une légère augmentation de leurs salaires et une amélioration des conditions de travail dans l'atelier.

Ces nouvelles stratégies patronales suscitent l'intérêt et l'inquiétude des centrales syndicales québécoises qui y voient à la fois une réponse à certaines aspirations légitimes des travailleurs et un danger pour l'avenir du syndicalisme. Dans un document préparé pour un colloque sur la question, tenu en mai 1987, la FTQ présente une analyse approfondie et objective de ces nouvelles stratégies tout en proposant à l'action syndicale de nouvelles pistes pour enrayer leurs effets les plus néfastes [15]. Après une période d'opposition idéologique résolue, la CSN, en particulier son Conseil central de Montréal, se met aussi à la tâche en tentant d'évaluer les effets positifs possibles du partenariat syndicats/patrons autour d'objectifs limités, aux niveaux de l'entreprise, de la localité, de la région ou de l'ensemble du Québec.

Loin de marquer un effacement définitif de toute forme de participation ouvrière, la décantation de l'utopie autogestionnaire a donc multiplié les terrains de lutte tout en imposant un renouvellement profond aux discours des principaux acteurs sociaux.

LE QUÉBEC DE L'AN 2000

Quel est l'avenir de l'autogestion au Québec ? Même si les incertitudes au sujet de notre statut politique et les transformations profondes du socialisme à travers le monde nous interdisent toute prédiction à caractère un tant soit peu scientifique, je tenterai

d'esquisser le contour de quelques possibles qui revêtent aussi pour moi le caractère de souhaits.

Dans le secteur privé, les principaux enjeux de la fin de ce siècle semblent devoir tourner autour de cette « gestion participative » désirée par les patrons mais peu prisée par les syndicats. Dans une analyse rigoureuse du phénomène, valable autant pour nous que pour le public français auquel elle s'adresse d'abord, le sociologue Pierre-Éric Tixier insiste sur les conflits profonds d'identité qu'il suscite chez la plupart des travailleurs [16]. En ramenant les problèmes et les conflits au niveau des groupes de base, les diverses formes de gestion participative peuvent dissoudre la conscience collective et favoriser la manipulation des travailleurs. Par ailleurs, l'insistance sur l'excellence, la productivité et la créativité peut les amener à dépasser les limites imposées auparavant par les conventions négociées, donnant ainsi à des conflits antérieurement collectifs un caractère individuel et intrapsychique où le stress remplace les affrontements à découvert.

Le syndicalisme pourra pendant un certain temps tenter d'enrayer ces effets pervers de la gestion participative. Mais, s'il veut vraiment reprendre l'initiative, Tixier propose plutôt qu'il se fasse porteur d'un nouvel imaginaire collectif fondé sur une « culture de producteurs ». À l'éclatement d'une classe ouvrière ayant troqué sa conscience collective contre de nouvelles formes de participation à la base inspirées par le patronat, il faudrait opposer une nouvelle stratégie globale de type autogestionnaire.

Les diverses formes de gestion participative devraient pouvoir s'implanter encore plus facilement dans un secteur public et parapublic dont le système de négociation est ici en crise tous les trois ans. Les grandes conventions collectives nationales pourraient s'enrichir d'ententes locales où la qualité de vie au travail et les structures de participation occuperaient une place importante.

Si populaire que soit le Fonds de solidarité de la FTQ, il prendra, à son rythme actuel, des dizaines d'années à implanter la copropriété et la cogestion dans l'ensemble des grandes et

moyennes entreprises québécoises. Les exemples à suivre sont sans doute ici ceux de la Suède et de l'Allemagne qui, par législation, rendent la cogestion obligatoire dans toutes les entreprises dépassant une cinquantaine d'employés. On peut très bien imaginer un futur gouvernement québécois implantant un tel modèle dans un avenir assez rapproché.

Que le Québec demeure une économie duale, à deux vitesses, où l'écart entre riches et pauvres s'accroît, ou qu'il devienne une société conviviale fondée sur la diminution du temps de travail et le partage de l'emploi, le secteur des services aux personnes et aux collectivités y occupera une place de plus en plus importante. Dans ce tiers secteur communautaire peu soumis aux lois du marché et qu'on souhaite indépendant des grands appareils gouvernementaux, le dialogue entre producteurs et usagers devrait susciter de multiples formes nouvelles d'autogestion et de cogestion.

De toute façon, les diverses tentatives de prise en main du milieu de travail par l'ensemble des travailleurs et travailleuses nécessiteront un immense effort de formation dont les gouvernements semblent avoir soudainement compris la nécessité. Les nouvelles politiques fédérales et provinciales en ce domaine deviendront bientôt un enjeu important pour le syndicalisme et l'ensemble de la société. Voulons-nous qu'elles accélèrent notre soumission aux nouveaux impératifs du capitalisme mondial ou qu'elles suscitent plutôt la création de nouveaux espaces de liberté dans l'ensemble de nos milieux de travail ? Les discussions actuelles sur le contrôle et le contenu de la formation professionnelle et des politiques de recyclage de la main-d'œuvre revêtent dans cette perspective une importance capitale.

Tout compte fait, on n'a pas fini de parler d'autogestion et de cogestion au Québec. Bien au contraire, l'évolution du monde et les aspirations nouvelles de notre société nous permettent d'espérer un Québec où, moins aliénant et mieux partagé, le travail pourrait devenir pour tout le monde un véritable processus d'émancipation.

NOTES

1. Les textes cités sont tirés de Gabriel Gagnon et Luc Martin, *Québec 1960-1980. La crise du développement. Matériaux pour une sociologie de la planification et de la participation*, Montréal, Hurtubise HMH, 1973.
2. Gérald Fortin, « La société de demain : ses impératifs, son organisation », dans Gagnon et Martin, *op. cit.*, p. 461.
3. Gabriel Gagnon, « Les voies de l'autogestion », dans Gagnon et Martin, *op. cit.*, p. 144.
4. G. Gagnon et L. Martin, *op. cit.*, p. 357-382 et 383-391.
5. *Ibid.*, p. 349.
6. *Ibid.*, p. 351.
7. Sur cette expérience, on consultera surtout : Marcel Simard, *Tricofil : évolution d'une collectivité ouvrière et émergence d'un syndicalisme gestionnaire*, thèse de doctorat, Département de sociologie, Université de Montréal, mai 1981 ; Paul-André Boucher, (en collaboration avec Jean-Louis Martel), *Tricofil tel que vécu*, Montréal, Éditions CIRIEC, Les Presses HEC, 1982 ; le premier numéro de la revue *Possibles*, vol. 1, nº 1, 1976.
8. *La transformation de l'entreprise et du travail*, Dixième colloque de relations industrielles, École de relations industrielles, Université de Montréal, 1979.
9. *La participation dans l'entreprise au Québec*, Conseil de planification et de développement du Québec, août 1981. (Coll. « Études et recherches »).
10. *Possibles*, vol. 1, nº 1, 1976 et vol. 4, nºs 3-4, printemps-été 1980.
11. Pour un état de ces coopératives il y a cinq ans, voir Benoît Lévesque, Alain Côté, Omer Chouinard et Jean-Louis Russel, *Profil socio-économique des coopératives de travail au Québec*, Université du Québec à Montréal et Comité provincial des coopératives de production, de travail et précoopératives, 1985.
12. « Notre présence syndicale auprès des coopératives de travail », document approuvé par le Conseil confédéral de la CSN tenu les 2, 3 et 4 mars 1988.
13. Jean-Marc Fontan, « Le développement économique communautaire à Montréal », *Possibles*, vol. 12, nº 2, printemps 1988, p. 183-195.
14. Linda Rouleau, *La participation des travailleurs dans l'entreprise : un état de la situation*, Québec, Commission consultative sur le travail et la révision du code du travail, Direction des publications gouvernementales, 1986.
15. Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec, *Nouvelles stratégies patronales. Menace ou défi ?* Document de travail, Colloque des 26, 27 et 28 mai 1987.
16. Pierre-Éric Tixier, « Management participatif et syndicalisme », *Sociologie du travail*, nº 3, 1986, p. 353-372.

11

La participation: des comités de citoyens au mouvement communautaire

Andrée Fortin

Sous la rubrique participation, les réalités les plus disparates viennent se loger, des conseils d'administration de coopératives d'habitation jusqu'à la « participation » sportive. On tente parfois de rassembler le tout sous l'étiquette de mouvement populaire, communautaire ou même autogestionnaire. Pour y voir clair, nous établirons quelques distinctions à l'intérieur de ce mouvement, entre les types d'organismes, d'une part, et entre les types de participation, d'autre part, ce qui nous entraînera de la participation en tant que telle aux représentations de cette participation. Nous suivrons la trajectoire qui mène des comités de citoyens des années 1960 au mouvement communautaire des années 1980 ; si l'on se réclame toujours de la participation, ce n'est plus de la même façon. La thèse défendue ici est que, d'une certaine manière, la participation n'a jamais été aussi importante qu'actuellement, ce qui ne signifie pas par ailleurs que l'on soit entré dans la société de participation au sens où on l'entendait il y a vingt-cinq ans.

REPÈRES HISTORIQUES

Plusieurs auteurs ont retracé l'histoire de la participation en détail, tout particulièrement McGraw (1979), Simard (1979) et Favreau (1989) ; aussi, nous ne nous y attarderons pas. Retenons

quatre moments importants, quatre étapes de cette histoire qui permettront de distinguer et de caractériser différents types de participation.

Les belles années de l'animation sociale

La participation devient une préoccupation théorique et politique vers 1963, avec l'animation sociale et la naissance simultanée du comité de citoyens de Saint-Henri et du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ). Ces deux expériences d'animation sociale, très visibles, ont été largement commentées (Lévesque, 1979 ; Gagnon, 1985). À Saint-Henri, c'était une initiative militante, contestataire, alors que le BAEQ relevait plutôt d'une démarche institutionnelle, consultative. Ces différences ne doivent pas faire oublier les traits communs : dans les deux cas, on retrouve au départ des diplômés de sciences sociales qui veulent accélérer la modernisation du Québec par la « conscientisation » [1]. La première étape en était la prise de parole populaire, l'expression des besoins et les revendications. Les animateurs, tant contestataires qu'institutionnels, se considéraient les accoucheurs de cette parole populaire.

Bien sûr, ces animateurs ne surgissent pas du vide, telle une génération spontanée : auparavant, existaient des « œuvres » comme la Saint-Vincent-de-Paul, et l'Action catholique avait préparé le terrain. Les premiers animateurs sociaux, tel Michel Blondin à Saint-Henri, étaient payés par le Conseil des œuvres de Montréal ; catholiques de gauche, ils se radicaliseront graduellement (Piotte, 1987 ; McGraw, 1979). Cette affiliation n'explique pas nécessairement leur engagement en tant que tel, mais un type d'engagement, dont on pourrait dire — si cela n'avait pas des connotations péjoratives — qu'il relève du missionnariat laïque. Cet esprit chrétien « de gauche » — recherche de justice et d'égalité sociales au nom des Évangiles — perdure [2].

Au fil des années 1960, la démarche d'animation sociale se diffuse, au point où l'on en arrive à parler de mouvement. Le mot d'ordre est la participation, terme polysémique interprété, au

choix, de façon très politique ou très culturelle. Du côté politique, mentionnons : à Québec, les comités de citoyens de l'aire Dix (Saint-Roch) et de Saint-Sauveur (*Ezop-Québec*, 1972) ; à Montréal, en 1968, le comité de Milton-Park, le CAP Saint-Jacques. Du côté culturel, il faut souligner les occupations étudiantes de 1968 ; à l'École des beaux-arts de Montréal, on réclame l'autogestion (Robillard, 1973). C'est la première fois qu'une telle revendication est formulée.

Ce mouvement, selon les vœux de plusieurs de ses animateurs, se double d'une « prise de la parole » généralisée (voir les éditoriaux des premiers numéros des revues *Nord* et *Champ libre* en 1971) qui va de la Nuit de la poésie, en 1970, au théâtre du Grand Cirque Ordinaire ou au Théâtre Euh ! en passant par la « première radio communautaire » : CFLS (Lévis), qui organisait en 1970-1971 des rencontres sportives (raquette) ou culturelles (cinéma, exposition des costumes de madame Belley, etc.). Les cinéastes se mettent à l'écoute — et à la diffusion — de la parole populaire. On pense bien sûr à Pierre Perrault (celui de *Pour la suite du monde*, du *Règne du jour* et du *Pays sans bon sens*), mais il faudrait inclure tous ceux qui sont « allés parmi le monde »[3].

Radicalisation et polarisation

Vers 1970, une partie du mouvement se radicalise : le FRAP (FRont d'Action Populaire) à Montréal, les Opérations-Dignité dans le Bas-du-Fleuve, le tout sur un fond d'événements d'octobre. Déçus des lenteurs du réformisme, plusieurs se tournent vers le marxisme (McGraw, 1979). La participation est de moins en moins comprise comme expression démocratique des besoins et des opinions ; l'objectif est de participer aux prises de décisions, de prendre le pouvoir. Bref, on passe d'une vision culturelle, expressive, de la participation (De Certeau, 1974) à une conception plus politique, instrumentale. Les intellectuels sont encore très présents dans le mouvement, mais ce ne sont plus nécessairement les mêmes. Dans le Bas-du-Fleuve par exemple, les sociologues du

BAEQ, leur tâche achevée, sont rentrés en ville et ont laissé la place aux curés des paroisses marginales. Les artistes, cinéastes et écrivains de la prise de parole se tournent vers le nationalisme et s'effacent graduellement de la scène participationniste au profit des groupes marxistes-léninistes.

En fait, au début des années 1970, plutôt que de simple radicalisation, c'est de dualisation du mouvement qu'il faudrait parler. La trajectoire des fondateurs de la revue *Parti pris* est à cet égard exemplaire. En 1963, ils prêchaient la prise de conscience, la désaliénation et la décolonisation et citaient Sartre, Fanon, Memmi ; leur engagement, marxiste, était aussi humaniste, bien loin de la vision althussérienne qui prévaudra dans la décennie suivante et considérera les « agents », c'est-à-dire les personnes, comme des « supports de structure ». La décolonisation prônée à *Parti pris* est aussi bien culturelle que politique. La revue disparaît en 1968 ; on retrouve quelques années plus tard ses principaux animateurs dans la contre-culture, le marxisme ou le nationalisme[4], comme en témoignent respectivement Piotte (1979) : un parti pris politique (i.e. marxiste), Chamberland (1983) : un parti pris anthropologique (i.e. contre-culture) et Maheux (1983) : un parti pris révolutionnaire (i.e. nationaliste).

En effet, parallèlement à la radicalisation marxiste, qui aboutit en 1973 à la création de *En lutte !* (Benoît, 1977), se met en place le mouvement contre-culturel. *Mainmise* en est le porte-étendard. L'alimentation naturelle devient prétexte à rassemblements et les communes fleurissent, à l'époque même où les comptoirs alimentaires et les garderies coopératives sont « noyautés » par les marxistes-léninistes selon certains ; d'autres y voient plutôt la tentative d'y exacerber les contradictions et d'y faire prévaloir une juste ligne.

Ces deux tendances s'expriment jusque dans le style de participation : code Morin contre recherche du consensus ; respect scrupuleux de la procédure ou « procédurite » contre rejet total de procédure et « spontanéisme ». Les résultats, dans les deux cas, suscitent l'insatisfaction. La procédure trop rigide « aliène » les parti-

cipants qui se sentent exclus, dépassés. Le spontanéisme procédurier peut toujours aller dans une période fusionnelle, mais, en cas de conflit, il devient rapidement problématique, et souvent le résultat final est « au plus fort la poche » (Fortin, 1985 b). Autant le centralisme démocratique a pu se muer en centralisme tout court, autant la recherche du consensus s'est avérée longue, lourde et souvent sans résultat. Des échecs et des amertumes engendrés aux deux pôles du mouvement émergera une nouvelle attitude.

La recherche d'une voie nouvelle

On peut retenir 1978, l'année de l'apparition de la revue *Le Temps fou* qui réagit violemment contre les ML-ismes, comme celle de la naissance d'un mouvement non plus contre-culturel ni marxiste, mais « alternatif », qui retient quelques ingrédients des deux tendances en y ajoutant son propre grain de sel. C'est l'époque de la « fin des certitudes », tant marxistes, nationalistes que contre-culturelles [5]. La participation y est davantage codifiée que dans les groupes contre-culturels : plusieurs se dotent de règlements de régie interne d'inspiration coopérative et autogestionnaire. Les balises retenues sont aux antipodes du centralisme démocratique marxiste-léniniste : se multiplient les coopératives de travail ou de services, les collectifs en tous genres. Les groupes se constituent moins autour d'une revendication que d'une action ; on n'est plus seulement dans le monde politique, ou (contre-)culturel, on entre dans celui du travail. Les mots d'ordre sont démocratie directe, fonctionnement collectif, polyvalence et rotation des tâches. Même ainsi balisé, le fonctionnement démocratique apparaît à plusieurs très long et peu efficace.

À la même période fleurissent les médias alternatifs : journaux et radios communautaires. Les coopératives d'habitation poussent comme des champignons ; les « petites » coopératives au fonctionnement collectif s'affirment et se démarquent des « grosses », ce qui apparaît très clairement lors du Sommet sur les coopératives de 1980. Des maisons communautaires, abritant divers organismes,

sont mises sur pied, aussi bien à Rimouski et à Alma[6] qu'à Montréal.

Les sommets populaires de Montréal (automne 1980 et printemps 1982) veulent réaliser la jonction entre cette mouvance « alternative » et le mouvement « progressiste » de la gauche et des syndicats : le mélange ne prend pas, ce que l'on peut interpréter autant comme méfiance réciproque que comme complémentarité[7]. Pour marquer son identité, le premier mouvement commence à se dire « communautaire » par opposition au second qui se qualifie lui-même de « populaire ». Il y a plus qu'une distinction terminologique ici, comme on le verra plus loin.

Le développement communautaire et économique

Enfin, on en arrive à la situation actuelle, où tout est communautaire — ou du moins se dit tel. Au sein des groupes, se réorganisent le travail et sa division en vue de son efficacité. Désormais, en effet, une large part, sinon la majorité, des groupes offrent des services. À travers cela se diluent la définition du « communautaire », sa spécificité. En 1986, à Victoriaville, un nouveau sommet du mouvement est convoqué, tout le Québec y est convié cette fois et non plus seulement la région de Montréal ; le maître d'œuvre en est la Corporation de développement des Bois-Francs. Plus de 400 groupes y participent, représentés essentiellement par leurs « permanents », et qui proviennent de secteurs aussi divers que les ACEF, les comités de locataires, les groupes de personnes handicapées, les écologistes, des organismes de solidarité internationale...

On compte plus de 1 200 coopératives d'habitation à la fin des années 1980. Environ 3 500 groupes communautaires sont recensés dans *Le bottin communautaire du Québec* produit à l'issue de la rencontre de Victoriaville. Existe une multitude de groupes dans toutes les régions du Québec, dans tous les secteurs, regroupés aussi bien en « tables » régionales que sectorielles. Fait caractéristique de cette époque : se multiplient les organismes qui essaient

de créer de l'emploi, des corporations de développement régional (comme à Victoriaville) et des corporations de développement économique communautaire (Pointe-Saint-Charles par exemple). Favreau (1989) analyse en détail ce souci de développement économique.

DIFFÉRENCIATION DES MODES DE PARTICIPATION ET DE SOLIDARITÉ

Voyons comment on pourrait caractériser les différents modes de participation. On peut procéder, de façon descriptive, à partir du fonctionnement des groupes ou, de façon plus analytique, à partir des types de solidarité en jeu.

Deux pôles, le communautaire et le populaire

En terme de fonctionnement, de rapport au politique et à l'économique, entre 1963 et 1990 donc en un quart de siècle, le « mouvement participatif » est passé d'un pôle à un autre. C'est pourtant le même mouvement, comme l'indiquent la circulation des personnes entre les groupes, les filiations plus ou moins directes entre les groupes[8], les coalitions qu'ils forment sur des dossiers ad hoc, les rencontres comme les sommets populaires ou le colloque de Victoriaville où tous se croisent... sans parfois se rencontrer. Cela n'empêche pas plusieurs tendances d'y coexister, que l'on peut caractériser par rapport à deux pôles, qui correspondent en gros à deux époques. (On verra plus loin comment se démarque un troisième pôle.) Ces pôles, pour reprendre les termes que les groupes eux-mêmes revendiquent[9], pourraient être qualifiés de « populaire » et de « communautaire ». Ils s'opposent, plus ou moins explicitement, sur de nombreux points. Voici un tableau synthétique et bien sûr grossissant... Il s'agit de tendances, d'idéaux types, pas de traits forcément présents dans tous les groupes.

	populaire	communautaire
attitude générale	contre, en réaction	pour
objectif	politique	efficacité
participation	moyen	fin
insertion sociale	revendication	action
définition	mouvement de masse	groupe de service clientèle cible
référence idéologique	socialisme	coopératisme
structure	parti	petit collectif
« médiatisation »	visibilité	invisibilité
rapport à l'argent	tabou	outil
fonctionnement	centralisme démocratique	démocratie directe
participants	militants	bénévoles et professionnels
intellectuels	extérieurs	organiques
leadership	charismatique (animateurs)	technique (permanents)

Pour caractériser rapidement ces deux mouvances, disons que, d'une part, on trouve des mouvements « contre » le système, qui contestent, sont très politisés, s'en prennent au capitalisme et aux exploiteurs, et essaient de recruter un membership à la fois nombreux et « articulé », c'est-à-dire formé politiquement. D'autre part, des groupes s'organisent « pour » s'entraider et se donner des services ; ils n'attendent pas nécessairement le grand soir, aussi se donnent-ils une structure démocratique, et travaillent à des changements dans leur vie quotidienne.

Pour les premiers, la participation est avant tout un moyen, celui d'accéder à une société plus juste, plus égalitaire. Pour les seconds, elle constitue non seulement un moyen, mais une fin en soi, c'est l'un des objectifs poursuivis, au même titre que de se

donner des services ; la participation permet de se transformer, de se prendre en charge, de s'approprier une partie de sa vie quotidienne. Se retrouve ici, sous un mode très différent, la vision culturelle et anthropologique de la participation qui avait marqué les années 1960. La première tendance verra parfois dans l'autogestion une auto-exploitation, alors que la seconde l'analysera comme expérimentation de l'autonomie.

Le mouvement dans son ensemble est passé du premier pôle dans les années 1960 au second à la fin des années 1980, avec une période de flottement, de coexistence et de méfiance réciproque [10] qui a culminé au début des années 1990.

Participation et solidarité

Les deux pôles du mouvement participationniste ont été caractérisés dans la section précédente sur une base descriptive, à partir de leur fonctionnement. En creusant davantage et en passant au niveau analytique, trois types d'organismes pourraient être distingués à l'intérieur du mouvement. Ces organismes mettent en œuvre des types de solidarité et de participation différents. Selon leur ordre d'apparition historique, qualifions-les de groupes « de loisir », de groupes « politiques » et de groupes « d'entraide ». Ils supposent trois modes de participation, associés respectivement à une sociabilité traditionnelle, moderne et postmoderne, qui mettent en jeu des formes distinctes de solidarité et poursuivent des fins différentes. Encore une fois, il s'agit de tendances, d'idéaux types, la réalité étant souvent plus nuancée [11].

groupe	« de loisir »	« politique »	« d'entraide »
solidarité	mécanique	organique	moléculaire
sociabilité	traditionnelle	moderne	postmoderne
identité collective	commune partagée	complémentaire d'opposition	identités superposées
fins poursuivies par les acteurs	ludiques	altruistes	individualistes

Si a priori il semble clair que la société actuelle est moderne ou même postmoderne, cela ne signifie pas pour autant que soient complètement disparus tous les éléments appartenant à la société dite traditionnelle. La modernité n'advient pas une fois entièrement liquidée la tradition, et le postmoderne n'a pas attendu l'épuisement total de la modernité pour advenir. Dans une société globalement moderne, on trouve encore des éléments traditionnels et, déjà, d'autres postmodernes.

Les trois types de groupes sont ici situés dans une séquence allant du traditionnalisme au postmodernisme, qui correspond grosso modo à des époques ; les objectifs, le recrutement et les activités ont évolué au fil des ans (à l'intérieur des associations et dans l'ensemble du secteur). Jusqu'aux années 1960, les groupes les plus nombreux et les plus visibles appartenaient au premier type (Hugues, 1945). Dans les années 1960, avec la naissance des comités de citoyens, on entre dans l'ère politique ; les années 1980 sont marquées par l'entraide.

Le type d'organismes le plus facile à caractériser est celui où l'on trouve la participation politique, la participation à des organismes à objectifs globaux, touchant l'ensemble de la population. On se représente ces organismes, chez les intellectuels et les universitaires en particulier, comme « altruistes » et plus « nobles » : groupes politiques, comités de citoyens ou de défense des droits des assistés sociaux. C'est l'univers des mouvements sociaux classiques de la société moderne, animés par des militants non moins classiques. En règle générale, on est près du pôle populaire, mais on peut y trouver des groupes associés au pôle communautaire, au sens défini plus haut.

La participation à des groupes d'entraide, plus défensifs, se répand (Brault et Saint-Jean, 1990) ; Godbout, 1990). Ces groupes répondent à une logique « individualiste », non pas au sens péjoratif d'égoïsme, mais d'autonomie des individus à l'intérieur d'un collectif (Hamel, 1990). Ces organismes correspondent chacun à un besoin précis, mais auquel s'associent fréquemment des enjeux politiques ou sociétaux : associations de familles monoparentales

ou de gens qui prennent soin des malades atteint de la maladie d'Alzheimer ; garderies coopératives... L'univers des mouvements sociaux classiques a cédé la place à celui des mouvements « postpolitiques » (Melucci, 1983), à la société postmoderne-duale où les enjeux ne sont plus tant liés à la production matérielle, mais à celle, plus symbolique, des identités (Gorz, 1988, 1990 ; Touraine, 1978). On est plus près, cette fois, du pôle communautaire que du pôle populaire. Cette mouvance, en expansion, est difficile à chiffrer, dans la mesure où des groupes appartenant aux autres types s'engagent également dans l'entraide. Ainsi, les centrales syndicales de la CSN et de la FTQ sont récemment intervenues dans le dossier de l'alcoolisme et de la toxicomanie en milieu de travail.

Enfin, il y a la participation plus « ludique », souvent oubliée dans les analyses, et de laquelle tout enjeu politique semble absent : les clubs sociaux (des Chevaliers de Colomb aux cercles des fermières, en passant par les Optimistes ou les Moose), les ligues de quilles ou de balle-molle. Ces groupes relèvent d'une sociabilité « traditionnelle », l'utile et l'agréable se marient, de nombreuses « bonnes œuvres » sont prises en charge ici sans parler de l'entraide informelle entre les membres (Fortin *et al.*, 1987a ; Roberge, 1985).

Ces trois types de groupes misent sur des solidarités différentes ; l'identité collective qui en résulte diffère, et donc les rapports des différents groupes entre eux [12]. Dans les sociétés « traditionnelles », les valeurs sont communes, la communauté est cœxtensive à l'ensemble de la société. On parle alors de solidarité mécanique ; les groupes qui appartiennent à cette configuration partagent eux aussi les mêmes valeurs. S'ils se multiplient, c'est que chacun ne peut compter, techniquement, plus de quelques dizaines ou centaines de membres. Ce sont en quelque sorte des microcosmes du social. Par opposition, la société moderne se caractérise par sa division du travail très poussée et sa répartition en classes sociales aux intérêts opposés. On parle de solidarité organique ; les groupes peuvent se compléter ou s'opposer. Il n'est pas sûr qu'ils partagent

valeurs, intérêts et priorités, même s'ils prétendent parler au nom de tous.

Si à une sociabilité traditionnelle peut être associée une solidarité mécanique, et à une sociabilité plus moderne une solidarité organique, relativement connues, comment caractériser la solidarité qui correspond à la société postmoderne souvent définie par son « individualisme » (Gagnon, 1989) ? Faute de meilleur terme, nous la qualifierons ici de « moléculaire » en ce qu'elle partage des traits à la fois avec la solidarité organique et la solidarité mécanique. Elle se rapproche beaucoup de la solidarité mécanique, car elle participe d'une communauté. Cependant, cette communauté n'est pas cœxtensive à la société entière, non plus qu'à la totalité de la vie d'un individu. Bref, on peut entrer dans cette solidarité ou en sortir ; elle a un côté « ad hoc », une fluidité, une réversibilité étrangère à la solidarité mécanique. Par ailleurs, il ne s'agit pas pour autant de quelque chose de totalement éphémère ou superficiel. Avec la solidarité organique, elle a en commun la conscience des différences sociales, et une certaine compartimentation des groupes sociaux. Mais si, en faisant le tour de la solidarité organique, en additionnant en quelque sorte les groupes sociaux (les classes sociales) en présence, on retrouve l'ensemble de la société, tel n'est pas le cas en examinant de plus près la solidarité « moléculaire ». Les solidarités moléculaires mettent en jeu des groupes qui se superposent, mais elles ne recouvrent pas nécessairement l'ensemble de la société : les femmes, plus les jeunes, plus les immigrants, plus les familles monoparentales, par exemple, ne refont pas l'ensemble, et une même personne peut être à la fois femme, jeune, immigrante et monoparentale. Tentons à présent d'approfondir cette question.

Individualisme et solidarité

Ne nous étonnons pas que les deux camps lèvent le drapeau de l'individualisme. Au XIX^e^ siècle, capitalistes et salariés levèrent ensemble le drapeau de la production, tout aussi justement, car

> leur conflit était bien ancré dans les rapports sociaux de production. Le conflit qui domine notre temps est, de manière analogue, celui qui oppose l'image de l'individu comme consommateur, et la représentation de l'individu comme sujet luttant pour son droit à l'individualité (Touraine, 1989, 28).

Creusons cette question des différents modes de participation et de solidarité, du point de vue du participant. En effet, on n'adhère pas sous le même mode à ces trois types de groupes. Les attentes de l'un envers l'autre varient selon les cas.

Pourquoi adhère-t-on à un groupe ? Que vient-on y chercher ? Loisirs, identité, appartenance dans le premier type. Dans le second, n'y vient-on que pour la cause ? On s'engagera alors sous le mode du militantisme classique, c'est-à-dire en y consacrant tout son temps et son énergie. Mais, parce que les causes et les dossiers avancent très lentement et que les acquis sont souvent minces comparés aux efforts qu'on y consacre, l'épuisement et la frustration guettent les participants. Bref, à long terme, pour persévérer dans la participation et l'engagement, les motifs rationnels et la cause ne suffisent pas, il faut en retirer quelque chose personnellement. On n'y vient pas non plus que pour s'y faire des amis, sinon une fois cet objectif atteint, l'organisme pourrait se dissoudre (ce fut le sort de certaines coopératives d'alimentation naturelle) ou se transformer carrément en « club social ».

Lorsque le participant entend l'appel de la cause, et même s'il n'est pas prioritairement à la recherche d'amitiés, il reste place dans les groupes pour ce que Peggy Wireman (1984) a baptisé des « intimate secondary relationships » que l'on peut chercher ou trouver dans n'importe quel type d'organismes, mais qui sont caractéristiques du troisième type de groupes et de la solidarité qui y prévaut. Il s'agit d'un type de relations à la fois chaleureuses et distantes, qui permet la confidence sans l'obliger, que l'on est libre d'activer ou non [14]. Ce type de relations n'est pas un substitut à la famille ou à un réseau naturel, il joue un autre rôle, remplit un autre besoin. (Pas plus que l'association Alzheimer, par exemple, ne fait double emploi avec le réseau de soutien informel

familial.) Dans le troisième type de groupes, les relations entre les participants, à l'intérieur du groupe, sont indissociables de la cause poursuivie.

Nous rejoignons ici l'affirmation de Touraine citée en exergue : l'identité, et même l'identité individuelle, devient un enjeu central dans la société postmoderne-duale actuelle. Or, l'individualisme caractérise aussi bien le narcissisme que la recherche d'autonomie. L'autonomie n'étant pas l'autarcie, elle ne peut être atteinte qu'à travers des échanges avec d'autres personnes autonomes [15]. La recherche d'affirmation individuelle, au sens d'autonomie du sujet et non de consumérisme, passe donc par le collectif. Ce que les participants souhaitent retrouver au sein de groupes qui paraissent à première vue poursuivre des objectifs « individualistes » plutôt qu'« altruistes », c'est une solidarité qui permettra d'atteindre l'autonomie individuelle.

Ces objectifs personnels et collectifs, individuels et communautaires, ne sont pas contradictoires, mais leur poursuite parallèle entraîne des configurations participatives spécifiques. Si l'on recherche toujours, pour parler comme Touraine, le contrôle de l'historicité, la politique politicienne n'est plus le lieu privilégié de l'action. On passe à ce que Melucci (1983) qualifie de « postpolitique ». En fait le terme est peut-être mal choisi : c'est encore de la politique, mais sous un mode différent. Devient impensable le « mouvement de masse » et préférés le mode fédératif, les coalitions ad hoc, le réseau. Il n'est pas question de sacrifier sa vie privée dans le militantisme, car la vie privée, sa qualité et son autonomie deviennent l'objectif ultime. Individuel et collectif ne s'opposent pas, et l'« individualisme » peut aller de pair avec le communautarisme ; il n'est pas toujours simple — ni même possible — de les démêler. Par exemple, dans une coopérative d'habitation, il est clair que la motivation de départ des membres, i.e. se donner un logement de qualité à prix abordable, est très « individualiste », très « égoïste », ce qui n'empêche pas que la multiplication des coopératives peut avoir des effets politiques globaux sur le développement urbain, sur la vie globale de quartier, et que ces objectifs peuvent être poursuivis explicitement par les membres des coopératives [16].

L'INSTITUTIONNALISATION

À propos de la participation, une question largement débattue est celle de l'institutionnalisation. En fait, le débat concerne au moins autant la représentation du mouvement que le mouvement réel [17] ; dans le cas d'un mouvement social, ce terme a une connotation assez péjorative (pour ne pas dire une réputation douteuse), mais cela comporte aussi une dimension très positive. Ainsi, le Mouvement Desjardins est très institutionnalisé, mais a atteint deux de ses objectifs de départ : créer une « alternative » aux banques à charte canadiennes et doter les Québécois de leurs propres outils économiques, qu'ils sont à même de contrôler. Aussi, il ne faut pas se surprendre que l'institutionnalisation soit à la fois redoutée, en ce qu'elle constitue possiblement une diminution de la participation de la base aux dépens du pouvoir de permanents, et souhaitée en ce qu'elle est signe de réussite et de stabilité.

Le rapport à l'État

Le premier élément d'analyse, à tout seigneur tout honneur, est celui du rapport à l'État. Ici on aborde le « mauvais » côté de l'institutionnalisation, ou du moins de l'idée que l'on s'en fait, celui qui revient le plus souvent dans les analyses (voir le dossier dans *Relations* de mars 1989, pour un exemple récent).

L'État semble devenir le principal, sinon le seul interlocuteur de plusieurs groupes, car c'est lui qui détient les cordons de la bourse. C'est l'État qui finance, par divers programmes de subventions, une grande partie du mouvement communautaire. Même les coopératives d'habitation sont financées à même les programmes gouvernementaux ; que dire des ACEF, des maisons pour femmes battues, des comités de locataires ? La part de financement qui provient de Centraide ou d'initiatives du genre du Fonds de solidarité des groupes populaires de Québec, si elle n'est pas négligeable, ne suffit pas — et de loin — à assurer la viabilité de l'ensemble des organismes.

Le rapport à l'État est tout en ambiguïté. Les groupes sont à la fois en demande d'État, demande de fonds, de politiques d'ensemble, et en rupture d'État dont ils critiquent les mécanismes de contrôle rigides et inefficaces, son omniprésence et son « quadrillage de la vie quotidienne » (Renaud, 1984). Ils réclament l'argent et le support de l'État tout en prétendant conserver leur autonomie [18] (Boivin, 1988).

Quadrature du cercle, équilibrisme sur fil ou rêve en couleurs ? Combien de temps passe-t-on à préparer les demandes de subventions, à s'ajuster aux formulaires et aux programmes toujours changeants ? Certains groupes estiment que leurs permanents consacrent près de 20 % de leur temps — et donc de leur salaire — à la recherche de financement pour l'année suivante. D'où le désir de créer des emplois par d'autres sources de financement davantage contrôlés par les groupes eux-mêmes ; le Fonds de solidarité des travailleurs de la FTQ en est un exemple, les corporations de développement économique communautaire, un autre.

Cela dit, plusieurs, aussi bien à l'intérieur du mouvement que du côté de ses analystes, se demandent si le mouvement communautaire, en offrant des services (v.g. maisons d'hébergement pour femmes battues, groupes d'alphabétisation) ne se transforme pas, graduellement, en un nouveau secteur du parapublic. Ici encore se manifeste l'ambiguïté du rapport à l'État. Gère-t-on ainsi la décroissance de l'État, la pauvreté et la dualisation croissante de la société ? La société serait-elle duale jusque dans sa fonction publique qui aurait un secteur « officiel », protégé, et son *cheap labour* communautaire, vivotant de subvention en subvention, et effectuant, ni plus ni moins que de la sous-traitance, selon l'expression de Favreau (1989) ? Que certains groupes se considèrent eux-mêmes comme des services publics se décèle en ce qu'ils estiment jouir d'un droit acquis à la subvention, autant par leur compétence organisationnelle que par les besoins qu'ils comblent (prenons une fois encore l'exemple des maisons pour femmes battues, dont on n'a plus à démontrer la nécessité).

L'« institutionnalisation » du mouvement devient donc de plus en plus sujet de préoccupation au moment de la « désinstitutionnalisation » des affaires sociales, de l'intégration des handicapés, du maintien à domicile des personnes âgées, le tout sur fond de crise économique et financière ? S'agit-il simplement d'un « déplacement institutionnel » ? Le passage de l'État aux groupes entraîne-t-il des changements qualitatifs dans la nature des services offerts, et si oui lesquels ? Chose certaine, les groupes qui fonctionnent grâce à une permanence payée se trouvent coincés. Qu'ils le veuillent ou non, qu'ils en soient conscients ou non, leur rapport à l'État est condamné à l'ambiguïté, et ils deviennent plus ou moins des groupes de services, à cause des « programmes » : l'État [19] ne finance pas les organismes purement « politiques », mais qui offre des services. Cela entraîne la question de savoir si certains services offerts par des groupes communautaires sont d'intérêt public, ces derniers ne s'associent-ils au mouvement communautaire que par défaut, en attendant d'être pleinement intégrés dans l'État ?

Il reste des groupes fonctionnant entièrement — ou presque — sur une base bénévole, dira-t-on. Mais ceux-ci n'existent pas, ni ne le pourraient, dans tous les secteurs ; leur modèle n'est pas généralisable. Dans le contexte d'une société se dualisant (un emploi sur deux actuellement est autre que permanent à temps plein...), où le chômage des diplômés de sciences sociales n'est pas exceptionnel, où les employeurs traditionnels comme la fonction publique et les institutions d'enseignement ont fait le plein, et où les conditions d'accès à l'assurance-chômage et au bien-être social se resserrent, c'est le règne des contractuels et de la pige. Plusieurs groupes se professionnalisent insensiblement, i.e. embauchent des diplômés formés spécifiquement dans leur secteur d'intervention [20] ; d'autant plus, comme on l'a dit, que certains jouent un rôle essentiel. La rhétorique évoque alors de meilleurs services, mais cela révèle surtout que les gens qui y travaillent n'ont pas d'autres débouchés ou sources de revenus.

Revenant à la question des bénévoles, on peut se demander qui ils sont, ou même qui a les moyens d'être bénévole, étant

entendu que le bénévole doit disposer d'une quelconque source de revenu. Le bénévolat, si essentiel soit-il, en ce sens, ne peut être généralisé comme mode d'engagement, à tous les échelons décisionnels et exécutifs de l'ensemble du mouvement. Ici, il importe de faire la distinction entre la participation à un groupe (à une réunion, à une activité) et le bénévolat, travail non rémunéré (administration, organisation). C'est un peu la différence entre l'assemblée générale et le conseil d'administration ; varient le nombre d'heures consacrées au groupe et le niveau de responsabilité. Le bénévolat comme mode de gestion est possible quand le mouvement reste petit et ses objectifs très spécifiques, mais il entraîne souvent un manque de continuité dans la gestion. Une recherche en cours sur la vie associative révèle qu'il n'est pas rare que les responsables d'associations de type « de loisir » consacrent 20 heures par semaine à leur association.

Dynamique organisationnelle

Indépendamment du type de groupes, de son rapport à l'État ou des objectifs poursuivis par ses membres, s'enclenche une dynamique organisationnelle qui tend à différencier les modes de participation. Sympathisants, base, militants, bénévoles, noyau dur, permanents, autant de modes de participation où varient le temps consacré au groupe et le degré de responsabilité assumé. Tout le monde ne peut pas participer tout le temps à tout. Cela prend un minimum de délégation... on ne peut pas être tout le temps dans la démocratie directe, et autogérer son habitat, son travail, son alimentation, sa santé, l'éducation de ses enfants, etc. Il faut déléguer des responsabilités, passer de la démocratie directe à la démocratie représentative. D'où une tendance graduelle à la spécialisation et surtout à la professionnalisation des groupes et de leurs activités. Comment la professionnalisation peut-elle s'articuler autour d'un projet de changement social ? Il y aurait beaucoup à dire sur les mythes de la gestion collective. Pas plus qu'autonomie individuelle et action collective, délégation et démocratie ne sont antagonistes.

Chose certaine, au début des années 1980, le procès d'un certain type de militantisme a été fait de façon concluante, sous l'influence du mouvement féministe[21], alors même qu'apparaissaient dans la société postmoderne-duale, de nouveaux enjeux liés à l'identité, « à la production symbolique » et non plus matérielle. On recherche l'articulation de la vie privée et de la vie publique. « Tout est politique ». Les charges familiales et les contraintes liées à la vie quotidienne obligent à des modes de participation multiples. Le respect des différences semble plus facile à affirmer en principe qu'à appliquer, et l'équilibre difficile à atteindre. Il existe, en effet, des différences qualitatives et quantitatives entre la participation des hommes et des femmes, surtout celles qui ont charge de famille. Actuellement, les femmes sont très dynamiques dans les syndicats, et les dossiers qui leur tiennent à cœur sont souvent liés à la qualité de vie au travail, aussi bien qu'à l'extérieur du travail, et aux liens entre le monde du travail et le monde tout court.

Comment articuler la participation de sous-groupes aux compétences, aux centres d'intérêts et aux disponibilités différentes à l'intérieur d'un même organisme, voilà une question épineuse mais cruciale. Ainsi, tous, permanents ou membres de la base, à l'intérieur d'une organisation donnée, partagent les mêmes objectifs. Mais leurs « intérêts objectifs« diffèrent, en ce qui concerne les horaires par exemple. Les permanents souhaitent des horaires pas trop chargés, et veulent disposer de leurs soirées et de leurs fins de semaine, tandis que la base demande une disponibilité constante.

Entre membres qui participent « diversement » au sein du même organisme peuvent aussi se créer des rapports de pouvoir, entre la base, d'une part, et entre noyau dur et permanents, d'autre part (Godbout, 1987 ; Fortin, 1985a). Une société de « participation » ou autogestionnaire suppose la gestion de ses conflits, et leur analyse autrement qu'en fonction de bons contre méchants, comme l'indique l'exemple des horaires des permanents. En effet, même dans la société autogestionnaire, participative, la plus démocratique, où régnerait le consensus politique sur les grandes valeurs,

subsisteraient des conflits de type structurel entre personnes n'occupant pas la même position.

L'expérimentation joue donc un rôle crucial. Les conflits et les échecs, soigneusement analysés, peuvent se révéler importants pour l'avenir du mouvement.

Le rôle des intellectuels

Aux comités de citoyens étaient étroitement associés les animateurs sociaux (leadership charismatique ?). Ils ont cédé la place aux permanents (leadership technique ?). Mais au fond ne s'agirait-il pas de deux modalités du leadership des intellectuels ?

Indépendamment de l'institutionnalisation (réelle ou imaginaire) du mouvement dans son ensemble, l'opposition fondamentale entre la place des intellectuels hier et leur place aujourd'hui dans le mouvement est une opposition entre l'intellectuel de l'extérieur et l'intellectuel organique. Les membres de la base dans le mouvement communautaire actuel sont plus scolarisés que ceux des premiers comités de citoyens (ce qui correspond à la hausse de la scolarité moyenne dans la société québécoise) ; les diplômés universitaires n'y sont pas rares. Il peut se créer une rivalité entre ces deux groupes d'intellectuels, s'exprimant comme un conflit de légitimité. Un bon exemple a été rapporté par Dupuis (1985) : le ROCC de Rimouski a été l'objet de deux recherches effectuées simultanément, celle de Dupuis, publiée par l'Institut québécois de recherche sur la culture (1985), et celle de Blanchard (1986).

Plusieurs groupes ont été « échaudés » par des universitaires, qui venaient enquêter, mobilisant temps et ressources des organismes, sans que ceux-ci ne voient les résultats en retour, i.e. n'aient accès aux résultats de recherche sous une forme ou sous une autre. Un membre du conseil d'administration d'une coopérative d'habitation très « militante », lui-même détenteur d'une maîtrise, déclarait : « Le prochain sociologue qui passe à la coop pour faire une enquête, on le sort par la fenêtre ! » (Heureusement pour

ma santé, je l'avais rencontré à titre d'ami d'un ami...) De l'anecdote, retenons l'affirmation des intellectuels organiques par rapport à ceux de l'extérieur[22].

Bref, il semble exister un problème de communication entre intellectuels universitaires et les groupes, et une méfiance des seconds envers les premiers. Ainsi, au colloque de Victoriaville, les frais d'inscription pour les non-membres d'organismes communautaires et pour les observateurs étaient prohibitifs. Par ailleurs, la relative absence d'universitaires et d'étudiants qui en a résulté n'était pas synonyme d'absence de diplômés, au contraire, étant donné le grand nombre de permanents présents.

Cela pose somme toute le rapport au savoir : le savoir et l'analyse produits à l'intérieur du mouvement sont-ils moins scientifiques, moins sérieux ou moins profonds que ceux produits par les universitaires ? Pour les universitaires, on peut même poser la question de façon académique, à la Garfinkel (1967) : en termes de compétences, de savoirs partagés, *common knowledge*. Enfin, cela pose la question cruciale de la diffusion du savoir sur laquelle j'ai déjà insisté ailleurs (Fortin dans Dupuis *et al.*, 1982) ; Fortin, 1987b).

Généralisation de la participation

Si l'institutionnalisation est redoutée par moments, en ce qu'elle peut constituer un échec de l'idéal participationniste, elle n'en marque pas moins un relatif succès. La participation, en vingt-cinq ans, s'est beaucoup répandue, tant au point de vue géographique qu'en nombre de membres et de secteurs d'activités. S'est-elle pour autant diluée ? On entend parfois dire que « c'est plus comme avant ». Qu'est-ce au juste qui a changé, et depuis quand ?

Pour répondre à cette question, il faut examiner non seulement la participation de la population à différents organismes, mais aussi la représentation sociale que l'on se fait de cette participation.

Les groupes sont plus nombreux actuellement que dans les années 1960. Les chiffres les plus récents font état de 24 512 associations (toutes catégories) en 1989 contre 6 103 en 1973 (Langlois *et al.*, 1990, 105-109). Par ailleurs, ils sont moins « politiques », moins visibles dans les médias, car ils posent peu d'actions spectaculaires, et quand ils y apparaissent, ce n'est pas tant pour discuter de la cause qu'ils défendent que bien souvent pour dénoncer à la fois la maigreur ou le non-renouvellement de leur subvention [23].

Le nombre de groupes et les secteurs d'activités touchés font que l'on pourrait avancer que la population participe plus que jamais. La question demeure : à quoi et sur quel mode ? Les chiffres publiés par les deux paliers de gouvernement sur l'action volontaire et le bénévolat sont révélateurs : les organismes à caractère religieux et sportif remporteraient la palme du bénévolat. Mais autant ces chiffres révèlent, autant ils occultent. Payette et Vaillancourt (1983) critiquent la comptabilisation du bénévolat de Statistique Canada qui laisse de côté aussi bien les coopératives que divers « groupes populaires », ce qui aurait pour effet de surreprésenter les « bonnes œuvres » dans ces données. Quoi qu'il en soit, d'après Statistique Canada, en 1986-1987, ce serait un Québécois sur cinq qui ferait du bénévolat (*Le Devoir*, 29 août 1989, p. 3), ce chiffre constituant probablement un plancher. En scrutant non plus le bénévolat mais la participation en tant que telle, nous découvrons que les deux tiers des associations existantes sont du type « de loisir » (Langlois, 1990).

En fait, deux phénomènes se conjuguent : la participation semble se généraliser, mais il n'est pas aisé de la comptabiliser. Des groupes que l'on n'aurait pas imaginé inclure dans le mouvement participationniste des années 1960 ou même 1970, et qui ne s'y identifiaient pas, y sont à l'aise dans les années 1980, en particulier ceux que l'on peut qualifier de tenants d'un modèle de sociabilité traditionnelle. Pensons à la Société Saint-Vincent-de-Paul et à ses « descendants », comme les comptoirs de vêtements ou « vestiaires », ou à tous les gens œuvrant dans les loisirs municipaux : entraîneurs sportifs des équipes de jeunes « moustiques » ou

« atomes », se réclamant de la participation et du communautaire au même titre que des regroupements de chômeurs ou d'assistés sociaux. Si ces acteurs se réclament de la participation, peut-on vraiment, à l'analyse, les loger tous à la même enseigne ? Ne donne-t-on pas ici une bien large extension à cette notion ?

ET LA NON-PARTICIPATION ?

La question de la participation pose nécessairement celle de la non-participation. Ici il faut revenir sur le constat formulé précédemment. Indépendamment du nombre de groupes ou de participants, la participation à des associations « politiques » est beaucoup plus visible que la participation à d'autres dites « communautaires ». Les journaux rapportent le nombre de manifestants pour la loi 101, mais pas celui des participantes à la réunion du 23 mars de l'Association des familles monoparentales de la Rive-Sud.

Les frontières du mouvement communautaire sont floues. Doit-on compter dans le mouvement communautaire tous les bénévoles dans les activités sportives ? Tous ces entraîneurs et arbitres de ligues atomes, pee-wee, bantam de hockey, soccer, base-ball, etc. ? Avant de les exclure, faisons l'expérience mentale de les remplacer par des gens payés... Cette forme de participation, peu ou pas du tout politique, n'en demeure pas moins importante, par le nombre de personnes concernées et les tâches effectuées.

La non-participation à certaines organisations pourrait cacher la participation à d'autres. Misant sur le flou de la notion de « communautaire », on pourrait évoquer tous les réseaux informels qui jouent un rôle important dans la gestion des problèmes sociaux et de la pauvreté (Roberge, 1987). D'ailleurs, les travailleurs sociaux et organisateurs communautaires apprennent à travailler de plus en plus avec ces réseaux. Auparavant, ils les ignoraient et cherchaient à créer des structures parallèles et « artificielles » — par opposition aux réseaux dits naturels —, dont ils s'étonnaient du faible membership. On a glissé sur ce problème plus haut, dans

la typologie des modes de participation, en affirmant que les deux premiers caractérisaient la société moderne ou postmoderne et le troisième, la société traditionnelle. On pourrait même y voir un conflit de classes : les classes moyennes et supérieures participent davantage aux associations formelles, politiques ou d'entraide, les classes les plus défavorisées s'en remettant souvent à l'entraide informelle, tant par choix du nécessaire comme dirait Bourdieu, que par modèle culturel (ou plutôt sous-culturel).

Revenant aux trois types d'organismes et de participation dont on a parlé plus haut, n'est-il pas temps de réunir ce qui avait été dissocié précédemment ? Que serait en effet une société de participation, si ce n'est celle où les « usagers » prennent eux-mêmes en charge une part significative de leur vie ? Si oui, quelle est la différence profonde entre gérer une équipe de hockey, une garderie ou une coopérative d'habitation ? Dans chaque cas, il s'agit de dimensions essentielles de la vie quotidienne.

L'enjeu est de ne pas perdre de vue l'ensemble, pour ne pas arriver à une situation où chacun « joue avec ses bébelles dans sa cour » sans regarder ce qui se passe dans la cour des autres, i.e. où chacun participe dans sa bulle conviviale, hermétique aux autres. La solidarité qualifiée plus haut de « moléculaire » tend à engendrer de telles bulles, en ce qu'elle met en jeu des communautés de gens ayant beaucoup en commun, communautés non cœxtensives à la société. En ce sens, dans la société actuelle, les deux premiers types de solidarité peuvent être interprétés comme des cas particuliers du troisième type, la fluidité relative en est la force et la faiblesse principales. Bien sûr l'identité a besoin de l'altérité pour se définir, mais comment l'une et l'autre peuvent-elles se rencontrer ? Comment concilier l'autonomie et la concertation, qui ne sont pas antinomiques, mais qui ne vont pas toujours nécessairement de pair ?

Participer, même à quelque chose qui semble aussi peu révolutionnaire qu'une garderie coopérative, c'est néanmoins faire l'apprentissage de la démocratie. Participer, la question demeure : sous quel mode, combien d'heures ? La société de participation

ou autogestionnaire, si elle advient, adviendra par « en bas », pas par « en haut », ni par décret. En ce sens, il n'y a pas de lieu meilleur qu'un autre pour apprendre à participer... et l'éducation, y compris à la participation, est l'un des enjeux de cette société de participation.

Même si l'on fait reculer les frontières de la participation en comptant « tous » les organismes, formels et informels, où on la trouve, on reste confronté à une importante non-participation. On peut donc se demander : « Pourquoi participe-t-on ? » La réponse à cette question semble relever, du moins en partie, de la psychologie, mais il y a là un problème que la sociologie ne peut évacuer (voir Lesage, 1986), qui se heurte à la non-participation, à un groupe « qui ne prend pas », comme une mayonnaise ratée...). Si la décision de participer n'était qu'un problème « objectif », si la décision de participer était purement rationnelle et découlait nécessairement de la domination, de l'exploitation ou de l'aliénation, toutes les femmes, tous les Noirs, tous les chômeurs et assistés sociaux se révolteraient et participeraient à des mouvements de contestation (Melucci, 1983). Or, tel n'est pas le cas.

Si les gens participent à un mouvement quelconque, ce n'est pas seulement pour des raisons négatives, pour combler un manque, mais aussi pour des raisons positives : volonté de changer les choses, sentiment que c'est nécessaire et possible. Ici il y aurait tout un lien à faire avec le mouvement utopiste-religieux, mais qui nous entraînerait très loin [24]. Si besoin en était, Olson (1987) a fait la « preuve mathématique » que l'on ne participe pas à un mouvement seulement pour des raisons d'intérêt objectif. Mais qu'est-ce au juste que le surplus de motivation nécessaire ? Comment entrent en considération les objectifs personnels de se sentir utile socialement et donc valorisé, de se créer des contacts, des « intimate secondary relationships » ? Il est probable, voire évident, qu'une mère de famille monoparentale qui adhère à une association y va pour faire des pressions, mais aussi pour y rencontrer d'autres parents aux prises avec les mêmes problèmes et avec qui elle peut « échanger » aussi bien des propos, des « vécus », que des services et pourquoi pas des vêtements d'enfants.

On ne participe pas que par devoir. La part du plaisir et de l'intérêt personnel ne doit pas être minimisée. D'où l'importance, répétons-le, d'analyser les échecs, les conflits de rôle, de pouvoir, de personnalité, dans la vie des groupes, d'être conscient de leur dynamique évolutive, pour mieux cerner les enjeux de la participation.

LE MOUVEMENT EXISTE-T-IL ?

Peut-on parler d'un mouvement, ou la fragmentation en créneaux multiples est-elle trop avancée pour parler d'UN mouvement ? Y a-t-il cohérence ? Un projet social ? À Victoriaville, au colloque de 1986, un autre mot, en plus de communautaire, semblait faire l'unanimité : autonomie. Mais encore ? Chaque personne poursuit son autonomie, à l'intérieur d'un groupe qui se veut aussi autonome. Mais cela converge-t-il en une solidarité ? En une solidarité dans le groupe ? Entre les groupes ? Les coalitions qui se forment autour de certains dossiers sont-elles l'indice de telles solidarités, de l'existence d'identités collectives transcendant les différents groupes ?

Chose certaine, on n'est pas dans la société de participation telle qu'on la rêvait dans les années 1960 ; à preuve les soucis liés à leur survie économique qui accaparent les groupes. Mais on n'est pas non plus dans l'ère de l'individualisme et du narcissisme du chacun pour soi pitonnant devant sa télévision. Dire que l'on est quelque part entre les deux n'aurait pas de sens si l'on ne précisait pas qu'il faut aller voir en détail, par région, par tranche d'âge, par sexe...

En ce qui concerne la participation, tout n'est pas joué une fois pour toutes, et comme le dit la chanson : « Tout est toujours à recommencer ». La société de participation, comme la démocratie, n'est pas un état, mais un processus... et la participation ni une fin ni un moyen, mais à la fois fin et moyen.

NOTES

1. Au sens de Paolo Freire, i.e. de pédagogie des opprimés.
2. Comme on peut le constater à la lecture des dernières pages du livre de Piotte (1987).
3. Selon le titre d'un film de Fernand Dansereau : « Faut aller parmi le monde pour le savoir ».
4. Au milieu des années 1970, Jean-Marc Piotte, professeur de sciences politiques à l'Université du Québec à Montréal, collabore à *Socialisme québécois* ; le poète Gérald Godin fait carrière politique au sein du Parti québécois, battant le premier ministre dans son propre comté ; quant à Chamberland, il vit dans une commune à la campagne.
5. À cet égard, on relira avec intérêt l'éditorial du premier numéro du *Temps fou* (1978).
6. Regroupement des organismes communautaires et culturels de Rimouski et d'Alma, respectivement ROCCR et ROCCA.
7. Ainsi bien que tous les documents du sommet préconisent la solidarité du mouvement syndical et des groupes populaires, la dualité demeure jusque dans la composition du « comité provisoire » formé à la fin du deuxième sommet, où l'on vise la parité des représentants des deux mouvances, chaque « front de lutte » devant être représenté par deux personnes, appartenant respectivement à un syndicat ou à un groupe populaire.
8. Les entrevues citées par Favreau (1989) ou Corriveau et Foucault (1990) en fournissent de nombreux exemples.
9. Cela en effet peut devenir un enjeu. Ainsi les radios communautaires et plusieurs collectifs de théâtre, membres de l'Association québécoise du jeune théâtre, veulent diffuser la culture populaire... Leur conception du populaire diffère de celle d'autres postes de radio misant sur les lignes ouvertes, ou du Théâtre des Variétés.
10. Le mouvement syndical, en période de crise économique et de précarité de l'emploi, dans la mesure où ses membres jouissent de la permanence et de plusieurs avantages sociaux, fait parfois figure de « privilégié », ce qui ne favorise pas la solidarité, pas plus que certaines grèves dans le secteur public (transports en commun, santé) dont les plus défavorisés font les frais.
11. Favreau (1989, p. 240), se basant sur Françoise-Romaine Ouellette (1985), propose une typologie des groupes selon leur champ d'action : celui de la socialisation (activités d'entraide, de loisirs, d'éducation, et de sensibilisation-conscientisation) ; celui des services (mise sur pied de ressources communautaires de toutes sortes) et celui de la pression démocratique, étant entendu que « chaque groupe a une dominante, laquelle peut varier d'une époque à l'autre ».
12. Gardant en mémoire que l'on parle ici d'idéaux-types, on pourrait faire le lien avec les trois types de réseaux informels repérés dans Fortin *et al.* (1987a) ; réseaux basés respectivement sur le clan, le couple et l'individu.

13. Ce qui n'empêche pas lesdits clubs sociaux d'entretenir des activités de « bienfaisance ».

14. Plus précisément, les caractéristiques de ces relations « intimes secondaires », selon Wireman (1984, 9), sont les suivantes : « intense personal involvement ; mutual knowledge of character ; focus on specific purpose ; public purpose of business ; public place for interactions ». Mais elles excluent : « knowledge of personal life, socializing, involvement with family, diffuse commitment », ce qui les distingue aussi bien des relations primaires que secondaires et des groupes de thérapie.

15. La personne autonome n'est certes pas celle qui prend entièrement en charge son travail, son habitat, son alimentation, ses loisirs, sa culture. Des journées de 24 heures ou des semaines de sept jours n'y suffiraient pas (Fortin, 1989).

16. Ainsi, à la fin des années 1970, sur la rue Saint-Gabriel à Québec, on a « occupé » la rue, protestant contre les projets de rénovation urbaine qui en auraient chassé les habitants. On se battait à la fois pour son logement et pour son quartier, et même parfois, pour une conception de la vie urbaine. Cela ressort clairement d'entrevues que j'ai effectuées à l'époque auprès de membres de ces coopératives, dans le cadre de la recherche sur les pratiques émancipatoires (Dupuis *et al.*, 1982) et dans celle portant sur les réseaux du milieu des années 1980 (Fortin *et al.*, 1987a).

17. Ce terme d'institutionnalisation est souvent pris de façon assez floue, intuitive, alors qu'il en existe des définitions précises, opérationnelles ; on peut repérer des phases d'institutionnalisation des groupes participatifs bien caractérisées (Fortin, 1985a).

18. Cela, soit dit en passant, n'est pas une spécificité du mouvement communautaire. Le secteur privé raisonne de la même manière, et il n'est plus guère de multinationale qui s'installe en sol québécois sans une généreuse subvention gouvernementale (avec la différence, bien sûr, que la multinationale devrait atteindre ultérieurement un seuil de rentabilité alors que l'autofinancement apparaît chimérique aux groupes communautaires).

19. Pas plus que Centraide.

20. Les garderies vont engager des puéricultrices diplômées au lieu de parents par exemple.

21. La petite histoire et les analyses *post-mortem*, telles qu'on peut les lire dans les éditoriaux des premiers numéros des revues *Presse libre* (1981) ou *Conjoncture et politique* (1984), pour ne nommer que celles-là, révèlent que beaucoup de groupes près du pôle populaire, au sens défini plus haut, ont éclaté sous la pression des femmes et du féminisme.

22. Il faut dire aussi que plusieurs semblent avoir du mal à rejoindre le mouvement, à communiquer avec lui. Certains journaux communautaires n'atteignent pas le niveau littéraire du *Journal de Montréal*. Par opposition, la contemporaine revue *RND* aborde les sujets les plus controversés, sans sacrifier le fond à la forme ; les cahiers de l'École sociale populaire, dans les années 1940, s'adressaient aux ouvriers et combinaient l'élégance de l'écriture au souci didactique. On peut penser aussi aux militantes des années 1970, qui, pour avoir l'air populaire,

portaient bottes de « skidoo » et chemises « carreautées », alors que les femmes des milieux populaires sont très soucieuses de leur élégance.

23. Certaines causes ont été prises en charge par l'État. Ainsi, la violence familiale et conjugale est dénoncée dans des publicités télévisées... La cause une fois prise en charge par l'État, cela ne laisse aux groupes de femmes que le fardeau de la gestion financière...

24. Pourquoi se révolte-t-on ? Au nom d'une transcendance, de quelque chose qui n'est pas et qui devrait être. Et comment sait-on ce qui devrait être ?

RÉFÉRENCES

Benoît, Jacques, *L'extrême-gauche*, Montréal, La Presse, 1977.

Blanchard, Marie, *Organisations populaires : des pratiques plurielles pour un présent et un futur différents. Étude de cas : le regroupement des organismes communautaires et culturels de Rimouski et de six de ses organismes membres*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1986.

Brault, Marie-Marthe, et Lise Saint-Jean (sous la direction de), *Entraide et associations*, collection « Questions de culture », nº 16, Institut québécois de recherche sur la culture, 1990.

Boivin, Robert, *Histoire de la clinique des citoyens de Saint-Jacques, 1968-1988 : des comités de citoyens au CLSC du Plateau Mont-Royal*, Montréal, VLB, 1988.

Chamberland, Paul, *Un parti pris anthropologique*, Montréal, *Parti pris*, 1983.

Collin, J.-P. et J. T. Godbout, *Les organismes populaires en milieu urbain : contre-pouvoir ou nouvelle pratique professionnelle ?*, Montréal, INRS-Urbanisation, 1977.

Corporation de développement communautaire des Bois-Francs, *Fais-moi signe de changement*, Actes du Colloque sur le développement communautaire, Victoriaville, 1987.

De Certeau, Michel, *La culture au pluriel*, Paris, UGE, coll. 10/18, 1974.

Corriveau, Yves et Andréanne Foucault, *Le pouvoir du citoyen en environnement. Guide d'intervention québécois*, Montréal, VLB, 1990.

Deslauriers, Jean-Pierre et Hermance Pouliot, *Les groupes populaires à Sherbrooke : pratiques, financement, structures*, Département de service social, Faculté des arts, Université de Sherbrooke, 1983.

Direction générale de la coordination des politiques, de l'analyse et des systèmes de gestion, *Établissement d'une typologie du secteur volontaire au Canada*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 1983.

Dupuis, Jean-Pierre, *Le ROCC de Rimouski. La recherche de nouvelles solidarités*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 1985. (Coll. « Documents de recherche » nº 6.)

Dupuis, J.-P., A. Fortin, G. Gagnon, R. Laplante et M. Rioux, *Les pratiques émancipatoires en milieu populaire*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 1982. (Coll. « Documents préliminaires » nº 2.)

Ezop-Québec, Québec, Conseil des œuvres, 4 tomes, 1972.

Favreau, Louis, *Mouvement populaire et intervention communautaire, de 1960 à nos jours*, Montréal, Centre de formation populaire, Éditions du fleuve, 1989.

Fortin, Andrée, *Le Rézo. Essai sur les coopératives d'alimentation saine au Québec*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 1985. (Coll. « Documents de recherche » nº 5.)

———, « Du collectif utopique à l'utopie collective », *Anthropologie et sociétés*, vol. 9, nº 1, 1985b, p. 53-64.

———, « Dérives de la participation », *Coopératives et développement*, vol. 20, nº 2, 1989, p. 89-99.

———, « Au sujet du savoir », dans Jean-Pierre Deslauriers et Christiane Gagnon (sous la direction de), *Entre le savoir et l'action, choix éthiques et méthodologiques*, Chicoutimi, GRIR, 1989b, p. 47-73.

———, avec la collaboration de Denys Delage, Jean-Didier Dufour et Lynda Fortin, *Histoires de familles et de réseaux. La sociabilité au Québec d'hier à demain*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 1987.

Gagnon, Alain G., *Développement régional. État et groupes populaires*, Hull, Éditions Asticou, 1985.

Gagnon, Nicole, « Habermas et la modernité culturelle », *Société*, nº 5, 1989, p. 177-198.

Garfinkel, Harold, *Studies in Ethnomethodology*, Englewood Cliffs, N.Y., Prentice Hall, 1967.

Godbout, Jacques T., *La démocratie des usagers*, Montréal, Boréal, 1987.

———, « Le retour du social », dans Roger Levasseur (sous la direction de), *De la sociabilité, spécificités et mutations*, Montréal, Boréal, 1990, p. 210-230.

Gorz, André, *Métamorphose du travail. Quête du sens*, Paris, Galilée, 1988.

———, « À gauche, c'est par où ? Entretien avec John Keane », *Lettre internationale*, nº 25, 1990, p. 65-72

Hamel, Pierre, « Les mouvements sociaux et le retour de l'individualisme », dans Roger Levasseur (sous la direction de), *De la sociabilité, spécificités et mutations*, Montréal, Boréal, 1990. p. 249-268.

Hamel, Pierre et Jean-François Léonard, *Les organisations populaires, l'État et la démocratie*, Montréal, Nouvelle Optique, 1981.

Hugues, Everett C., *Rencontre de deux mondes. La crise de l'industrialisation du Canada français*, Montréal, Parizeau, 1945.

Langlois Simon, avec la collaboration de J.-P. Baillargeon, G. Caldwell, G. Fréchet, M. Gauthier, J.-P. Simard, *La société québécoise en tendances, 1960-1990*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 1990.

Lesage, Marc, *Les vagabonds du rêve. Vers une société de marginaux ?*, Montréal, Boréal, 1986.

Lévesque, Benoît (sous la direction de), *Animation sociale, entreprises communautaires et coopératives*, Montréal, Éditions coopératives Albert Saint-Martin, 1979.

McGraw, Donald, *Le développement des groupes populaires à Montréal, 1963-1973*, Montréal, Éditions coopératives Albert Saint-Martin, 1979.

Maheux, Pierre, *Un parti pris révolutionnaire*, Montréal, *Parti pris*, 1983.

Melucci, Alberto, « Mouvements sociaux, mouvements post-politiques », *Revue internationale d'action communautaire*, nº 10/50, 1983, p. 13-30.

———, *Nomads of the Present. Social Movements and Individual Needs in Contemporary Society*, Philadelphia, Temple University Press, 1989.

Olson, Mancur, *Logique de l'action collective*, Paris, Presses universitaires de France, 1987.

Payette, Micheline et François Vaillancourt, *Le portrait des bénévoles québécois*, Conseil québécois de la recherche sociale, Québec, Éditeur officiel, 1983.

Piotte, Jean-Marc, *Un parti pris politique*, Montréal, VLB, 1979.

———, *La communauté perdue, petite histoire du militantisme*, Montréal, VLB, 1987.

———, « L'économie alternative », *Relations*, dossier, nº 548, mars 1989.

Renaud, Gilbert, *À l'ombre du rationalisme. La société québécoise de sa dépendance à sa quotidienneté*, Montréal, Éditions Albert Saint-Martin, 1984.

René, Jean-François et Jean Panet-Raymond, *Faut-il brûler les pancartes ? Le mouvement populaire aujourd'hui*, Montréal, ACEF/La Criée, 1984.

Roberge, Andrée, « Réseaux d'échange et parenté inconsciente », *Anthropologie et sociétés*, vol. 9, nº 3, 1985, p. 5-31.

———, « L'échange informel en milieu semi-rural pour faire face à la pauvreté », Madeleine Gauthier (sous la direction de), *Les nouveaux visages de la pauvreté*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 1987, p. 173-196. (Coll. « Questions de culture » nº 12.)

Robillard, Yves, *Québec-Underground*, 1963-1973, 3 tomes, Québec, Éditions Médiart, 1973.

Ouellette, Françoise-Romaine, *Les groupes de femmes du Québec en 1985 : champs d'intervention, structures et moyens d'action*, Québec, Conseil du statut de la femme, 1985.

Simard, Jean-Jacques, *La longue marche des technocrates*, Montréal, Éditions Albert Saint-Martin, 1979.

Touraine, Alain, *La voix et le regard*, Paris, Seuil, 1978.

———, « Un nouvel âge de la politique ? », *Le Magazine littéraire*, nº 264, avril 1989, p. 24-28.

Wireman, Peggy, *Urban Neighborhoods, Networks and Family*, New York, Lexington Books, 1984.

12

La participation politique au Québec et au Canada

Philip Resnick

Les trente dernières années ont vu l'éclosion de nouvelles formes de participation politique, par moment fort contestataires des pouvoirs en place. Pour s'en rendre compte, on n'a qu'à penser aux manifestations qui ont réuni des dizaines de milliers de gens autour de questions d'ordre politique touchant la langue, l'économie (gel des salaires en 1976), la stratégie nucléaire (désarmement), le féminisme (droit à l'avortement), les droits des autochtones, l'écologie ou l'enseignement universitaire et collégial. Si l'on y ajoute l'émergence de toute une gamme de nouveaux mouvements sociaux, qui contestent les priorités et la nature même de l'action politique dans nos sociétés dites postmatérialistes, on pourrait même postuler l'existence d'une révolution silencieuse (Inglehart, 1977) ou d'une remise en cause des structures étatiques par une société civile reviviscente (Keane, 1988).

Dans le présent texte, j'essaierai de faire le bilan de certaines expériences participatives des dernières décennies, sans pour autant épouser le moindre triomphalisme. Car, en suivant l'évolution du Canada et du Québec, et dans une moindre mesure celle de l'ensemble du monde occidental, on constate, à l'aube des années 1990, que l'environnement politique a peut-être changé, mais pas toujours dans le sens d'un approfondissement des pratiques participatives et démocratiques. Les structures qui existaient il y a trente ans sont toujours en place et n'ont guère changé, qu'on vive sous un régime parlementaire ou présidentiel, fédéral ou unitaire, pluripartite ou bipartite. Des élites puissantes continuent de dominer

notre vie économique, et ce processus de concentration s'est même renforcé dans le capitalisme à l'échelle globale que nous connaissons présentement. L'informatique, les médias, les problèmes de l'habitat urbain, comme ceux de l'habitat planétaire, semblent au-delà de la portée de l'intervention du simple citoyen, ce qui amène, par conséquent, un sentiment plus aigu d'aliénation et trop souvent le retrait chez l'individu de tout intérêt pour la vie publique en faveur de la vie privée. On pourrait, avec raison, se laisser aller au pessimisme le plus sombre, en pensant à l'état du sens civique en cette fin de siècle.

Et pourtant, la participation n'est guère une valeur creuse inventée en désespoir de cause par quelques philosophes politiques, ni l'effet pervers d'une non-réflexion soutenue sur la nature de la démocratie. Au contraire, les origines mêmes des valeurs participatives dans la démocratie pratiquée par les Grecs (Finley, 1983 ; Jones, 1960), l'efflorescence de l'idée de la participation qu'on trouve dans les sciences humaines depuis les années 1960, les expériences vécues par divers mouvements sociaux dans les sociétés occidentales me font croire qu'il n'y a rien d'utopique dans la poursuite d'une participation politique plus soutenue dans nos sociétés. Et, en partie au moins, nous pouvons noter quelques progrès depuis 1960.

LES EXPÉRIENCES PARTICIPATIVES AU QUÉBEC ET AU CANADA

Le Québec, en particulier, a connu, à partir de la Révolution tranquille, une série de bouleversements qui ont entraîné à la fois une refonte de l'administration de l'État, du système d'enseignement, des services sociaux et un nouveau nationalisme. Sans reprendre l'analyse des années 1960, je dirai que sont apparus à l'époque un nouvel intérêt pour la chose publique et une remise en question du système de domination par les notables traditionnels, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des partis politiques. C'était la *perestroïka* québécoise — avec la refonte des structures politiques et économiques — et la *glasnost* en ce qui touchait la liberté de

la parole et de la pensée. Toutes les orthodoxies, en commençant par l'orthodoxie religieuse, étaient soumises à la critique et une diversité de mouvements politiques, sociaux et économiques se mettaient en branle. Les formations indépendantistes comme le Rassemblement pour l'indépendance nationale (RIN), le mouvement étudiant, les militants syndicalistes, les comités des citoyens, les groupuscules et les maisons d'édition de gauche — tous étaient de la fête pour contester le système en place. De grandes manifestations ont vu le jour — pour un McGill français, contre la loi 60, à l'appui des grévistes de *La Presse* —, et l'occupation de locaux administratifs est devenue chose courante. À un extrême, on a vu durant plusieurs années le Front de libération du Québec (FLQ) pratiquer une contestation active sans précédent dans ce royaume paisible qu'on appelle le Canada.

Durant les années 1970, il y a eu déclin des activités de masse et canalisation des préoccupations participatives. On a assisté à la réforme du système de santé et de la distribution des services sociaux dont les centres locaux de services communautaires (CLSC) étaient le symbole (Lesemann, 1981 ; Ouellet, Poupart et Simard, 1988). Une fois passé le grand défi du Front commun de 1972, le mouvement syndical s'orientait vers une « routinisation » des conflits de travail et vers un accommodement avec le monde politique, symbolisé par les sommets économiques de la fin des années 1970. La loi 101 semblait mettre fin aux passions linguistiques qui avaient agité la société québécoise durant quinze ans et avaient mobilisé une armée de manifestants. Et le référendum de 1980, tout en sanctionnant la volonté participationniste d'une large tranche de la clientèle péquiste à propos de la question nationale, semblait mettre un terme à la question de la souveraineté québécoise pour au moins une génération.

En général, les années 1980 n'ont pas témoigné de l'affirmation de la participation politique. Elles ont plutôt révélé la reprise en main de la politique par les appareils des partis et les professionnels, tant sur le plan provincial que sur le plan fédéral. Les valeurs d'efficacité et de bonne gestion primaient en politique comme en

économie, les nouveaux guerriers du capitalisme québécois valorisant beaucoup plus les valeurs du marché et de la concurrence que celles d'une philosophie sociale plus égalitaire et plus redistributive. La désillusion des intellectuels accompagnait cette chute d'intérêt pour la politique et la « normalisation » de la société québécoise. Quelques flambées — la grève des professeurs de 1982-1983 lors des compressions salariales du secteur public par le gouvernement péquiste, les rassemblements et les manifestations de décembre 1988 suite à la décision de la Cour suprême sur le droit à l'affichage — montraient que tout n'était pas contrôlé par les gouvernements en place. Mais, grosso modo, il faut reconnaître que la contestation a perdu son attrait et que même les structures plus ou moins alternatives se sont montrées très facilement récupérables par le système en place. En effet, qui verrait aujourd'hui, dans les caisses populaires et le secteur coopératif surgir des initiatives qui ébranleraient le bon fonctionnement du système du marché ? C'est, au contraire, ce secteur qui contribue à sa réussite. Qui prendrait au sérieux les valeurs participatives associées à l'origine aux CLSC devant l'évidence du désintérêt massif de la part des usagers et du rôle dominant qu'y jouent les professionnels et, en dernière instance, l'État lui-même (Godbout, 1983) ? Bref, la participation semblerait à première vue une idée qui est dépassée, réservée maintenant à quelques nostalgiques comme les collaborateurs de la revue *Possibles* et à quelques universitaires (Gagnon et Rioux, 1988 ; Piotte, 1987).

Le Canada anglais a connu, pour sa part, une évolution semblable, même si elle a été moins marquée qu'au Québec. Les années 1960 furent celles de la contestation étudiante, des manifestations contre la guerre du Vietnam, un peu partout dans le monde occidental. Et certains jeunes Canadiens, comme leurs homologues québécois, américains ou européens, rêvaient d'une démocratie plus participative pour remplacer une démocratie représentative jugée défectueuse. Ils reprenaient ainsi, inconsciemment il faut l'ajouter, le genre de critique du système représentatif formulé par les populistes de l'Ouest canadien au début du siècle. Les cultivateurs du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta élaboraient

alors une conception de la politique fortement influencée par des valeurs jeffersonniennes. Y figuraient le recours à la législation directe (c'est-à-dire référendaire) et le droit de rappel des députés élus, en lieu et place d'un système qui selon eux privilégiait les grands trusts et les politiciens professionnels (Laycock, 1985 ; Macpherson, 1953 ; Resnick, 1990b : chap. 5).

Pour diverses raisons, y compris une forte opposition de la part des instances judiciaires, fidèles à l'esprit parlementaire de la constitution canadienne, et certaines transformations dans l'économie politique des provinces de l'Ouest, le populisme radical avec ses idées de démocratie directe a disparu à l'époque de la Seconde Guerre mondiale. Mais, durant des décennies, il a pu mobiliser des centaines de milliers de personnes et influencer divers mouvements et tiers partis. Comme l'écrit David Laycock, « le populisme démocratique radical fut la seule théorie du gouvernement et de l'État à rejeter le modèle parlementaire britannique et à rallier l'appui significatif d'un mouvement démocratique de masse au Canada » (Laycock, 1985 : 191).

Je mentionne ces expériences lointaines, non seulement parce qu'elles sont peu connues des lecteurs québécois, mais parce qu'elles rejoignent, d'une certaine façon, l'esprit des projets participatifs politique et économique élaborés cinquante ans plus tard. En Saskatchewan, par exemple, avant même la création du système d'assurance-maladie qui allait servir de modèle au reste du Canada, on a observé durant les années 1940 et 1950 des tentatives en vue d'organiser la médecine sur une base communautaire dans plusieurs milieux. Les coopératives agricoles, les chaînes de distribution coopératives, le réseau des *credit unions* (des caisses populaires sans affiliation religieuse) faisaient apparaître, sous contrôle démocratique, des structures économiques largement ouvertes à leurs membres.

Je ne veux pas suggérer que les participationnistes des années 1960 et 1970 avaient en tête un modèle tout à fait cohérent de démocratie directe. Ils trouvaient, à l'instar de leurs homologues américains ou britanniques, complètement inacceptable un modèle

qui réduisait la démocratie au simple choix par le peuple entre divers partis ou candidats se présentant lors des élections. Ce fut précisément ce modèle qu'avait proposé Joseph Schumpeter dans un ouvrage paru durant la Seconde Guerre mondiale. Il y rejetait toute notion plus classique de la démocratie où le peuple aurait un rôle direct et continu à jouer (Schumpeter, 1942 : chap. XX-XXIII). Dans l'après-guerre, nombreux furent les théoriciens de la démocratie qui adoptèrent ce modèle, invoquant le peu d'aptitude de la masse de la population pour les affaires publiques (Berelson, 1954), louant l'apathie politique comme valeur (Morris-Jones, 1954), soulevant le danger d'une mobilisation excessive de l'électorat (Kornhauser, 1959 ; Sartori, 1965), ou se contentant d'une analyse plutôt technique des modalités de choix dans un système polyarchique de pouvoir (Dahl, 1956).

Leurs détracteurs appelaient ce modèle la démocratie élitiste et soulignaient les dangers d'étouffement de la volonté populaire qui en étaient la conséquence. Qui contrôlerait les choix politiques et sélectionnerait les questions jugées importantes (Bachrach et Barantz, 1962) ? Que resterait-il de l'aspiration normative à une citoyenneté plus active avancée par tous les grands penseurs de la démocratie (Duncan et Lukes, 1963) ? Et quelles furent les conséquences des expériences d'autogestion ou de cogestion vécues dans diverses sociétés — occidentales et autres — ou de la démocratie directe pratiquée dans les petits bourgs de la Nouvelle-Angleterre ou ailleurs (Pateman, 1970 ; Mansbridge, 1980) ?

En y regardant de près, cependant, je note une opposition partielle plutôt qu'absolue de la part des tenants de la démocratie participative envers la démocratie représentative. Carole Pateman osa espérer que des expériences participatives pourraient réussir au niveau local et à l'intérieur de certaines entreprises ; un système représentatif quelconque semblait inéluctable à l'échelle nationale (Pateman, 1970 : 110). Jane Mansbridge souligna l'importance de réconcilier ce qu'elle appelle la démocratie de confrontation avec la démocratie unitaire (pratiquée dans certaines agglomérations de la Nouvelle-Angleterre et dans des organisations autogérées), chacune ayant sa place dans un modèle de démocratie et dans la vie

du citoyen (Mansbridge, 1980 : 300). Et C. B. Macpherson, dont les travaux sur la démocratie font autorité au Canada, semble voir seulement certaines possibilités de trouver des manifestations pyramidales de démocratie à l'intérieur des partis politiques, par exemple, et cela même dans des économies beaucoup plus égalitaires que la nôtre (Macpherson, 1977 : chap. 5).

La pratique de la démocratie participative au Canada n'a jamais dépassé des limites assez étroites. On a constaté, à partir des années 1970, l'élargissement du droit de participation des étudiants aux instances dirigeantes universitaires, ainsi que quelques expériences plus participatives dans le domaine de la santé. On note également que le passage du Nouveau parti démocratique (NPD) au pouvoir en Colombie britannique a coïncidé avec une réforme majeure de la distribution des services sociaux avec la création des *Community Resource Boards* dans les quartiers de grandes villes comme Vancouver. Le taux de participation aux élections des bureaux de direction de ces centres, il est vrai, n'a guère dépassé les 10 %, et l'expérience a montré, un peu comme ce fut le cas au Québec, que la plupart des élus venaient des rangs des couches professionnelles ou des classes moyennes (Clague, 1984). Et le Crédit social, une fois de retour au pouvoir, a mis fin assez rapidement à l'expérience. Dans le domaine économique, le secteur coopératif a acquis un certain poids, surtout à l'Ouest, et quelques expériences d'autogestion ont réussi dans certaines entreprises dans les provinces canadiennes-anglaises (Quarter et Melnik, 1989 : 25, 40-44). Il est intéressant de noter que les deux tiers des entreprises autogérées au Canada se trouvent au Québec, surtout dans le secteur forestier. En général, le secteur autogéré fait figure de parent pauvre (15 000 membres et un chiffre d'affaires de 300 millions en 1988) dans l'ensemble de l'économie canadienne.

Au Canada, les années 1980 ne furent pas très propices à l'élaboration de modèles participatifs. La montée de l'idéologie néolibérale a eu comme effet la valorisation des rapports de rentabilité un peu partout et la remise en question d'une éthique plus fraternelle. Les attaques contre l'État-providence devinrent la règle,

notamment en Colombie britannique entre 1982 et 1987, mais aussi dans des provinces comme l'Alberta, la Saskatchewan ou Terre-Neuve et, de façon plus mitigée, au niveau fédéral. Les milieux d'affaires prirent plus d'importance par rapport au mouvement syndical et aux divers mouvements venus des milieux populaires. Malgré les tentatives de certains groupes, par exemple le Conseil canadien des évêques, prônant des modèles plus coopératifs d'économie et de vie sociale, l'accent fut mis ailleurs. Il suffit de feuilleter les rapports du Conseil économique du Canada, de l'Institut C.D. Howe ou de la Commission Macdonald pour voir jusqu'à quel point les valeurs du profit, de la concurrence et de l'intégration à l'économie nord-américaine ont prévalu contre des valeurs plus redistributives.

Peut-on envisager une démocratie participative sur la base d'inégalités croissantes ? Peut-on minimiser la dimension communautaire de la vie au profit de sa dimension individuelle sans réduire en même temps le sens de la démocratie à une simple technique de gouvernement ? Selon les chantres des théories du choix public et de l'État minimal qui mènent le jeu, l'essentiel de notre vie est soumis au jeu des lois du marché.

Il peut y avoir néanmoins certaines formes d'expression démocratique plus directes. À cet égard, la pratique des années 1980 au Canada n'est pas si sombre. Qui aurait cru, par exemple, au moment des pourparlers constitutionnels à huis clos entre premiers ministres et conseillers en 1980-1981, que le mouvement des femmes ou les autochtones allaient avoir un impact significatif sur le texte final de la Charte des droits ? Leurs réunions bruyantes et leurs manifestations dans les rues ont porté fruit. Que dire des manifestations pour la paix qui ont rassemblé, chaque printemps, des dizaines de milliers de Canadiens dans des villes comme Vancouver ou Toronto, et qui bien souvent étaient organisées avec l'appui des conseils municipaux ? Est-ce là de la participation politique directe ou non ? Et, sans dire que ces manifestations au Canada ou ailleurs ont réussi à infléchir toutes seules les politiques militaires de nos gouvernements, il faut reconnaître que le climat

international était quand même moins menaçant à la fin qu'au tout début des années 1980. Comment faut-il juger les actions de groupes comme *Greenpeace*, fondé à Vancouver à la fin des années 1960 et vu à l'époque comme une organisation utopiste vouée à la sauvegarde des baleines ? Vingt ans plus tard, *Greenpeace* a une place d'honneur parmi les mouvements écologistes du monde entier et continue à mobiliser des citoyens autour de thèmes comme les pluies acides, la pollution de l'air et de l'eau, et les déchets toxiques. Même les gouvernements de droite les plus bornés doivent en tenir compte. Est-ce que cette mobilisation écologique ne fait pas aussi partie d'une certaine démocratie participative ?

Je ne vois cependant pas dans ces divers mouvements sociaux — les « verts », les pacifistes, les féministes, les autochtones — le prodrome d'une nouvelle forme de la démocratie. Et même là où la pratique référendaire est plus étendue qu'ici — notamment en Italie, en Suisse, dans divers États américains — la démocratie représentative garde toute son importance. Je dirais plutôt que, dans la diversité des pratiques de ces mouvements sociaux, dans leurs critiques des actions des gouvernements en place, on peut déceler la persistance du mouvement de critique des tenants de la démocratie participative envers ceux de la démocratie représentative observé durant les années 1960.

VERS UN RENOUVELLEMENT DE LA PENSÉE DÉMOCRATIQUE ?

Voit-on poindre, de nos jours, un renouvellement de la pensée démocratique de la part des théoriciens de la politique et de l'économie ? Est-ce que la volonté d'élargir sa participation politique semble se manifester au sein de la population en général ? Faut-il prévoir de nouvelles expériences démocratiques dans les années qui viennent ? Je ne compte pas répondre à ces questions de façon péremptoire. Au mieux, je voudrais les effleurer dans les pages qui suivent, pour tenter de voir si la notion de la participation politique est toujours d'actualité.

Une chose me frappe ces derniers temps en parcourant des ouvrages en science politique — l'explosion certaine de titres traitant de la démocratie. Si le principal sujet d'intérêt fut la gouverne de l'État il y a dix ou quinze ans, maintenant c'est la pratique de la démocratie qui semble rafler tous les honneurs. Mais c'est toujours dangereux quand une idée devient trop à la mode. Toutefois cette évolution traduit, assez fidèlement à mon avis, la nouvelle importance qu'on accorde à la démocratie dans diverses parties du monde et par des analystes venant de tous les horizons.

En Amérique latine, de nombreux volumes traitent de la transition de l'autoritarisme à la démocratie (O'Donnell, Schmitter et Whitehead, 1986 ; Drake et Silva, 1985 ; Touraine, 1988 : cinquième partie). Dans cette problématique, il s'agit presque toujours d'un modèle représentatif, même si, par moments, il a fallu une mobilisation de masse (la campagne pour les élections directes maintenant — *diretas-ja* — au Brésil en 1984) pour faire avancer la démocratisation (Drake et Silva, 1985 : 283). En URSS et dans certains des pays du socialisme étatique, la démocratisation prend une nouvelle vigueur. Et sans nous pencher ici sur les formes ultimes que la *perestroïka* pourrait prendre, on voit déjà des pratiques électorales et parlementaires beaucoup plus proches des nôtres, un nouvel intérêt pour une séparation du pouvoir institutionnel — entre parti et gouvernement, entre Union et républiques — et la naissance de mouvements sociaux, économiques et politiques autonomes par rapport au pouvoir (Lapides, 1989 ; Sakwa, 1989). On passe assez rapidement de la langue de bois et des pratiques autoritaires chères au marxisme-léninisme orthodoxe à quelque chose d'infiniment plus ouvert et prometteur. Verra-t-on la résurrection des *soviets* comme organes de pouvoir direct des citoyens ? Verra-t-on un large secteur de l'économie autogéré, côte à côte avec des entreprises privées et quelques-unes dépendantes encore de l'État ? On se dirige, vraisemblablement, vers une restructuration économique où la planification centralisée ne régnera plus comme auparavant (Aganbegian, 1988 ; Nove, 1983 : chap. 2). Même en Extrême-Orient, des pays comme les Philippines, la Corée du sud,

Taiwan et, pourquoi pas, le Japon semblent en train de vivre de nouvelles réalités démocratiques.

À l'Ouest, certains penseurs longtemps associés au camp antiparticipationniste démontrent un intérêt renouvelé pour la participation. Ainsi, Robert Dahl, le doyen des penseurs américains dans ce domaine, est devenu dans ses derniers ouvrages beaucoup plus critique envers un pluralisme qui accorde trop de pouvoir aux grandes sociétés et laisse peu de place à une démocratie économique (Dahl, 1982 ; Dahl, 1985). Il y prône les avantages — tant au nom de l'égalité que de la liberté — d'une économie autogérée par les employés, position qui le rapproche de celles de la gauche démocratique des années 1960. Norberto Bobbio, politologue italien de grande renommée, tout en défendant le rôle primordial des institutions représentatives, semble en même temps reconnaître l'importance des formes de démocratie directe, tel le référendum, à certains moments critiques (Bobbio, 1987). Des théoriciens féministes nous expliquent que les frontières traditionnelles entre privé et public sont devenues caduques et que la politique se glisse dans les pratiques mêmes de la vie quotidienne (Pateman, 1983). Et certains (je n'en fais pas partie) mettent beaucoup de confiance dans les possibilités de la « télédémocratie » et de l'informatique de promouvoir la participation politique de nos jours (Barber, 1984 ; Toffler, 1980). Il y a par ailleurs toute une littérature qui vante l'importance des nouveaux mouvements sociaux et la place que la société civile peut occuper face à l'État (Offe, 1985 ; Keane, 1988).

Bien sûr, pourrait-on dire, tout cela tient une bien grande place chez les théoriciens. Mais quel rapport y a-t-il entre leurs écrits et la pratique participative réelle des citoyens ? Les gens ne semblent pas se bousculer outre mesure pour participer à la politique — les taux d'abstention lors des élections présidentielles américaines, parlementaires européennes ou municipales canadiennes sont assez impressionnants. Est-ce que les gens seraient vraiment séduits par une démocratie informatisée, qui permettrait de voter chez soi, sur des questions comme l'avortement ou la taxe fédérale de vente ? Est-ce qu'ils prendraient part à des réunions

mensuelles de quartier, même lorsqu'il s'agit de questions d'envergure nationale, quand ils participent à peine aux comités d'école, de citoyens, etc. ? Les gens ne veulent-ils pas, autant que possible, se soustraire à l'obligation de faire des choix politiques, étant tout à fait satisfaits de céder aux élus le maximum de pouvoir et de décisions possible ? Après tout, faire de la politique, surtout participationniste, exigerait énormément de temps et — c'est le danger qui guette — une multitude de réunions. La démocratie indirecte ne semble pas exiger l'impossible de la nature humaine.

Je suis très sensible à ces arguments et je ne prône nullement un degré de participation politique qui réduirait nos activités sociales, familiales, économiques et personnelles. Et je reconnais que la mobilisation politique qui a pu surgir lors d'événements historiques exceptionnels (les révolutions, les guerres, les catastrophes naturelles) n'est pas souhaitable dans notre vie quotidienne.

Néanmoins, à certains moments, les citoyens se montrent bien capables de se passionner pour des causes importantes — je pense au référendum québécois, au débat sur le libre-échange qui comportait un enjeu semblable pour le Canada anglais (Resnick, 1990a), à la remontée du nationalisme québécois depuis l'échec de l'Accord du lac Meech. On vient aussi en grand nombre à certains rassemblements — pour l'écologie, pour la paix, pour appuyer la cause des autochtones ou des femmes, pour protester contre la réduction des dépenses sociales ou des droits syndicaux — et on se montre même prêt à s'engager sur de grandes questions internationales. On organise des concerts internationaux contre la faim, des sommets populaires sont tenus en parallèle avec les sommets économiques des sept grands de l'OCDE et on accorde son appui à différents mouvements de libération nationale dans le monde. Le droit de manifester, de se faire entendre sur la place publique, de ne pas céder aux gouvernements le monopole de la parole, est un droit si foncièrement démocratique qu'il est inscrit en bonne place dans toutes les chartes de droits humains.

Très souvent ce droit se définit de façon négative — comme la résistance à une initiative quelconque des gouvernements. C'est

pourtant tout à fait normal que l'on se mobilise quand on sent que ses intérêts sont menacés. Mais l'extraparlementarisme des mouvements sociaux n'est qu'un volet d'une volonté très évidente de faire avancer certaines idées positives dans l'arène politique, de faire adopter par les gouvernements, malgré l'opposition d'intérêts politiques très puissants, certaines mesures largement voulues par les citoyens. Et c'est cette volonté, qui s'exprime par moments de façon hésitante, par moments de façon plus précise, qui doit pouvoir se manifester dans notre vie politique en dehors du simple système parlementaire.

Après tout, le choix de la souveraineté, en régime démocratique, appartient au peuple plutôt qu'aux élus du peuple. Mais il n'existe pas au Canada ou au Québec de modalités pour laisser au peuple le dernier mot sur des questions clés comme les changements constitutionnels, les idées d'Edmund Burke sur le plein pouvoir des députés étant plus répandues que celles de Rousseau sur la défense de la souveraineté populaire. Et l'on souffre ainsi d'un excès de légitimité de nos gouvernants, conséquence du peu de place qui est laissé aux citoyens dans notre système de souveraineté parlementaire (Resnick, 1990b : chap. 5).

Par ailleurs, je le reconnais volontiers, un excès de participation peut signifier une crise structurelle à court terme mortelle pour les institutions démocratiques — on pense à l'Allemagne de Weimar entre 1932-1933. Mais l'absence de participation peut être tout aussi dangereuse pour la survie de la démocratie et du sens de la citoyenneté active, tel qu'il existait, par exemple, chez les Anciens (Constant, 1980). Et je ne crois pas que l'élargissement de notre démocratie représentative vers une démocratie plus participative soit incompatible avec les possibilités institutionnelles ouvertes à une époque d'abondance dans les pays avancés, où le temps de loisir devient plus important (Resnick, 1984 : section 11). Je suis aussi convaincu, comme les tenants de la participation qui m'ont précédé, que les gens ne sont nullement faits pour ne suivre que leurs penchants et qu'ils doivent au contraire, comme êtres humains, faire partie de collectivités où l'esprit communautaire

prévaut. L'anomie sociale et l'aliénation politique ne sont-elles pas les enfants naturels de nos sociétés peu participatives ?

Assisterons-nous à l'émergence de nouvelles formes de démocratie participative dans les années 1990 ? Je ne suis pas, à ce propos, d'un optimisme excessif, sachant bien que les appareils politiques en place n'ont aucun intérêt à favoriser de telles expériences, et que le capital, tant international que national, est carrément opposé à toute démocratie économique qui empiéterait sur son pouvoir. En même temps, je suis frappé par l'importance qu'ont prise certains mouvements sociaux dans nos sociétés et par l'impossibilité pour les gouvernements même les moins bien disposés d'ignorer systématiquement les mouvements qui se manifestent. Je trouve aussi quelque chose d'exaltant dans la renaissance des pratiques et des aspirations démocratiques dans d'autres sociétés que les nôtres, dans les sacrifices que des centaines de milliers de gens sont prêts à faire pour des valeurs aussi fondamentales que la liberté de la parole — « le parlement de la rue ». (Je pense aux événements tragiques survenus en Birmanie ou en Chine, de même qu'à d'autres initiatives réussies.)

En sciences humaines, on ne peut jamais prévoir l'avenir. En étudiant le passé, on ne peut, à la rigueur, que déceler certaines tendances. La courbe, cependant, est cyclique plutôt que linéaire. La volonté de participer a fait irruption à certains moments précis de notre passé récent et s'est fait récupérer à d'autres. Y aura-t-il une nouvelle flambée participationniste autour des questions écologiques, durant les années 1990, ou à propos des pouvoirs économiques communautaires face aux puissantes multinationales ? Fera-t-on de nouvelles demandes quant à la pratique référendaire, surtout dans le domaine constitutionnel ? Verra-t-on une démocratisation de l'information au bénéfice des usagers ? Je n'en sais rien, mais, chose certaine, la participation continuera de hanter la pratique de la démocratie représentative dans les sociétés occidentales et incarnera la mauvaise conscience d'un système où pouvoir politique et économique d'une part et souveraineté populaire de l'autre ne concordent que rarement.

RÉFÉRENCES

Aganbegian, A. G., *The Challenge : Economics of Perestroïka*, London, Hutchinson, 1988.

Bachrach, Peter et Morton Barantz, « Two Faces of Power », *American Political Science Review*, 56, 1962, p. 947-952.

Barber, Benjamin, *Strong Democracy : Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press, 1984.

Berelson, Bernard *et al.*, *Voting*, Chicago, University of Chicago Press, 1954.

Bobbio, Norberto, *The Future of Democracy*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1987.

Clague, Michael *et al.*, *Reforming Human Services : The Experience of the Community Resource Boards in British Columbia*, Vancouver, UBC Press, 1984.

Constant, Benjamin, *De la liberté chez les Modernes*, Paris, Pluriel, 1980.

Dahl, Robert, *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, University of Chicago Press, 1956.

———, *Dilemmas of Democratic Pluralism*, New Haven, Yale University Press, 1982.

———, *A Preface to Economic Democracy*, Berkeley, University of California Press, 1985.

Drake, Paul et Eduardo Silva, eds., *Elections and Democratization in Latin America, 1980-85*, University of California at San Diego, 1985.

Duncan, Graeme et Steven Lukes, « The New Democracy », *Political Studies*, vol. 11, 1963, p. 156-177.

Finley, Moses, *Politics in the Ancient World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983.

Gagnon, Gabriel et Marcel Rioux, *À propos d'autogestion et d'émancipation. Deux essais*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 1988.

Godbout, Jacques, *La participation contre la démocratie*, Montréal, Albert Saint-Martin, 1983.

Inglehart, Ron, *The Silent Revolution : Changing Values and Political Styles among Western Publics*, Princeton, Princeton University Press, 1977.

Jones, A. H. M., *Athenian Democracy*, Oxford, 1960.

Lapides, Gail, « State and Society : Toward the Emergence of Civil Society in the Soviet Union », dans Seweryn Bialer, ed., *Politics, Society and Nationality : Inside Gorbachev's Russia*, Boulder, Westview, 1989.

Laycock, David, *Populism and Democratic Thought in the Canadian Prairies 1910-1945*, University of Toronto, Ph.D. Thesis, Political Science, 1985.

Lesemann, Frédéric, *Du pain et des services*, Montréal, Albert Saint-Martin, 1981.

Keane, John, ed., *The State and Civil Society*, London, Verso, 1988.

Kornhauser, William, *The Politics of Mass Society*, New York, 1959.

Macpherson, C. B., *Democracy in Alberta*, Toronto, University of Toronto Press, 1953.

———, *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford, University Press, 1977.

Mansbridge, Jane, *Beyond Adversarial Democracy*, New York, Basic Books, 1980.

Morris-Jones, W. H., « In Defence of Apathy », *Political Studies*, vol. 2, 1954, p. 25-37.

Nove, Alec, *The Economics of Feasible Socialism*, London, Allen Unwin, 1983.

O'Donnell, G., P. Schmitter et L. Whitehead, eds., *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986.

Offe, Claus, « New Social Movements : Challenging the Boundaries of Institutional Politics », *Social Research*, 52, 4, 1985.

Ouellet, Jean-Paul, Robert Poupart et Jean-Jacques Simard, « Bureaucratisation de la culture et enculturation de la bureaucratie : l'expérience des CLSC », dans Gladys L. Symons, (sous la direction de), *La culture des organisations*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 1988, p. 175-216. (Coll. « Questions de culture » nº 14).

Pateman, Carole, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970.

———, « Feminism and Democracy », dans Graeme Duncan, ed., *Democratic Theory and Practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983, p. 204-217.

Piotte, Jean-Marc, *La communauté perdue*, Montréal, VLB, 1987.

Quarter, Jack et George Melnyk, eds., *Partners in Enterprise : The Worker Ownership Phenomenon*, Montréal, Black Rose Books, 1989.

Resnick, Philip, *Parliament vs. People : An Essay on Democracy and Canadian Political Culture*, Vancouver, New Star Books, 1984.

———, *Letters to a Québécois Friend*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1990a.

———, *The Masks of Proteus : Canadian Reflections on the State*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1990b.

Sakwa, Richard, *The State and Civil Society in the USSR*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

Sartori, Giovanni, *Democratic Theory*, Detroit, Wayne University Press, 1965.

Schumpeter, Joseph, *Capitalism, Socialism & Democracy*, New York, Harper & Brothers, 1942.

Toffler, Alvin, *The Third Wave*, New York, Morrow, 1980.

Touraine, Alain, *La parole et le sang : politique et société en Amérique latine*, Paris, Odile Jacob, 1988.

Bibliographie sélective des écrits québécois sur la participation

Marie-Hélène Côté

Présentation 268

Général 269

L'animation sociale, les groupes populaires et le mouvement communautaire 272

La participation « institutionnalisée » 281

Général 281

La décentralisation et la participation au niveau municipal 282

Les affaires sociales 284

L'« approche communautaire » 289

L'éducation 290

Le développement régional et l'aménagement du territoire 294

La consultation publique 298

Bibliographies 301

PRÉSENTATION

La présente bibliographie, partiellement annotée, regroupe de nombreux écrits sur la « participation » au Québec depuis la Révolution tranquille. Seuls les ouvrages québécois traitant des expériences de participation des citoyens et des usagers ont été retenus, d'autres auteurs ayant déjà insisté sur la participation des travailleurs.

La bibliographie rend compte des multiples visages qu'a pris la participation des citoyens aux affaires qui les concernent, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des structures gouvernementales.

La sélection des titres a été effectuée après consultation du système informatisé BADADUQ de l'Université du Québec, de Point de repère, d'index de périodiques et de répertoires de thèses et de mémoires sur le thème de la « participation au Québec », ainsi que de bibliographies générales et particulières, notamment celles de Daniel Latouche, du Groupe de recherche interdisciplinaire en développement de l'Est du Québec et de Nicole de Sève, les deux dernières s'intéressant surtout à l'« animation sociale ».

Les références ont été regroupées selon différentes thématiques. Nous avons consulté la plupart des ouvrages et des articles et avons choisi d'annoter les plus pertinents, en raison de leur caractère exhaustif ou représentatif de l'un ou l'autre des thèmes, d'une époque particulière, d'un courant de pensée, d'une opinion originale ou d'une expérience déterminante. Il convient de mentionner que les annotations ne résument pas les ouvrages ou les articles, mais s'intéressent plutôt aux parties qui traitent tout particulièrement de la *participation*. De plus, certains textes importants peuvent ne pas avoir été annotés si un texte portant sur le même sujet avait déjà fait l'objet d'une note.

La bibliographie se divise en trois parties. Dans la première partie, nous présentons des écrits généraux sur le thème de la participation, lesquels proposent des essais de conceptualisation ou s'intéressent à la question en rapport avec d'autres dimensions de l'organisation sociopolitique : la démocratie, le pouvoir, l'État québécois, etc.

La deuxième partie s'intéresse à la dimension « populaire » de la participation. Nous avons voulu refaire le chemin depuis les premiers comités de citoyens issus de l'animation sociale jusqu'aux organismes communautaires, en passant par les groupes populaires davantage actifs sur la scène politique.

Dans la dernière et troisième partie, nous abordons la participation « institutionnalisée », en présentant des écrits qui s'intéressent aux questions touchant les municipalités et la décentralisation, les affaires sociales, l'éducation, le développement régional, l'aménagement du territoire et la consultation publique, et qui prolongent en quelque sorte le thème précédent, puisque, plus que jamais, l'articulation des interventions qui relèvent de l'État et celles suscitées ou prises en charge par le mouvement communautaire est à l'ordre du jour.

Nous tenons à remercier le centre de documentation de l'INRS-Urbanisation pour son aide précieuse.

GÉNÉRAL

Assimopoulos, Nadia *et al.*, (sous la direction de) (1980). *La transformation du pouvoir au Québec*, Laval, Éditions coopératives Albert Saint-Martin, 378 p.

Blais, Martin (1972). *Participation et contestation — l'homme face aux pouvoirs*, Montréal, Beauchemin, 136 p.

Collectif (1986). « Autogestion, autonomie, démocratie », *Possibles*, 10(3-4), 344 p.

Conseil de développement des médias communautaires (1977). *Médias communautaires et idéologie de participation*, Montréal, Le Conseil, 74 p.
Ce document fait une critique de l'idéologie de participation issue de la société capitaliste. Les auteurs sont d'avis qu'elle tend à niveler les antagonismes de classe. En mettant en place des mécanismes permettant aux « citoyens de participer au pouvoir » ou en organisant des « groupes de pression » là où le pouvoir lui échappe, l'animation sociale agit non seulement comme éteignoir des revendications politiques du prolétariat [...] mais l'utilise comme appui aux revendications de la petite bourgeoisie technocratique » (p. 36). Quant à l'idéologie de participation dans les médias communautaires, elle est conforme à l'idéologie capitaliste.

Dion, Léon (1969). « Participation : leurre ou solution », *Forces*, (8), p. 30-39.
L'auteur souligne que les politiques consultatives sont devenues des mécanismes importants au sein des systèmes politiques contemporains. Mais la notion de « politique consultative » demeure ambiguë et prend des significations différentes selon les intervenants. Ainsi, pour les administrateurs, elle est un moyen d'aller chercher de l'information, de consolider leur pouvoir, sans qu'ils se sentent liés par les résultats. Pour les groupes sociaux, la consultation est plutôt un moyen de pression, une façon de faire connaître leur opinion avant la prise de décision. L'auteur croit que la politique consultative est nécessaire pour que soient prises des décisions éclairées dans une société complexe, mais le risque qu'elle devienne un outil pour déposséder les citoyens de tout pouvoir existe toujours, de même qu'une possible révolte des groupes sociaux.

Dion, Léon (1970). *Participation et démocratie*, Québec, Université Laval, Faculté des sciences sociales.

Divay, Gérard (1973). « Participation populaire », *De toute urgence*, 4(2), p. 23-30.

Fischer, Gustave-Nicolas (1986). « Espaces de loisirs et participation sociale », *Loisirs et société*, 9(1), p. 83-93.

Fortin, Gérald (1968). « La participation et le pouvoir », *Recherches sociographiques*, 9(3), p. 307-309.

Fortin, Gérald (1970). « Participation et société », *Économies et sociétés*, IV(9), p. 1575-1613.

À partir de diverses variables, telle la légitimation du pouvoir, l'auteur analyse six types idéaux de société (préindustrielle, démocratique, bourgeoise, ouvrière, technocratique et de participation). L'auteur est d'avis que la société contemporaine occidentale se rapproche d'une société de type « bourgeois » qui s'est approprié certains traits de la société technocratique, mais qu'elle s'oriente vers le modèle de la société de participation.

Fortin, Gérald (1970a). *La société de demain : ses impératifs, son organisation*, Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, annexe 25, Québec, Éditeur officiel, 99 p.

Extrait publié dans Pierre Hamel, Jean-François Léonard et Robert Mayer (1982), *Les mobilisations populaires urbaines*, Montréal, Nouvelle optique, p. 141-170.

Gagnon, Alain G. (1984). « Les forces politiques au Québec », *Interface*, 5(5), p. 22-26.

Gagnon, Gabriel et Marcel Rioux (1988). *À propos d'autogestion et d'émancipation. Deux essais*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 190 p.

Godbout, Jacques T. (1981). « Participation, pouvoir et démocratie », Conseil de planification et de développement du Québec, *La participation dans l'entreprise au Québec*, Québec, Le Conseil, p. 207-230.

Godbout, Jacques T. (1983). *La participation contre la démocratie*, Montréal, Éditions Albert Saint-Martin, 190 p.

Dans cet ouvrage, l'auteur analyse diverses expériences de participation des citoyens, dont celles du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ), des groupes populaires et des centres locaux de services communautaires (CLSC). L'auteur soutient que ce type de participation, sorte de démocratie de « contact », cherche à se substituer à la démocratie traditionnelle, voire à la court-circuiter, car les professionnels ont tendance à utiliser leur relation privilégiée avec la population pour consolider et même augmenter leur pouvoir auprès des instances décisionnelles. L'auteur conclut, sauf exception, finalement à l'absence de pouvoir réel des citoyens.

Godbout, Jacques T. (1987). *La démocratie des usagers*, Montréal, Boréal, 190 p.

Godbout, Jacques T. (1987a). « L'État localisé. Réflexion sur les rapports entre l'État et la société », Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux, *Le rôle de l'État*, Québec, Les publications du Québec, 57 p.

Godbout, Jacques T. (1989). « Le retour du social », *Possibles*, 13(1-2), p. 27-40.

Grand'Maison, Jacques (1970). *Stratégies sociales et nouvelles idéologies*, Montréal, Hurtubise HMH, 266 p.

Grand'Maison, Jacques (1971). *Nouveaux modèles sociaux et développement*, Montréal, Hurtubise HMH, 491 p.

Guy, Roger (1967). *La participation et les institutions politiques au Québec : réflexion sur le débat actuel*, Québec, Conseil du bien-être du Québec, 38 p.
Cette réflexion sur la participation tente de répondre aux questions suivantes : Qu'est-ce que la participation ? Où doit-on la situer ? Qui doit-on inviter à participer ? Comment systématiser la représentation ? L'auteur conclut que la participation dite « consultative » peut être possible si l'information circule et si les mécanismes qui la régissent ont un poids réel dans le processus décisionnel. En outre, le système mis en place pour susciter la participation doit être cohérent et doit s'articuler autour des différentes structures politiques et organisationnelles.

Klein, Juan-Luis (1989). « Les nouveaux mouvements sociaux : Autonomie et dépendance », *Relations*, (548), p. 52-54.

Leduc, Claire (1980). « Poème sur la participation », *Apprentissage et socialisation*, 3(2), p. 126-127.

Lemieux, V. (1977). *Le patronage politique. Une étude comparative*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.

Lemieux, V. (1987). « Le sens du patronage politique », *Revue d'études canadiennes*, 22(2), p. 5-18.

Manaranche, André (1970). « Efficacité et participation : deux éthiques ? », *Relations*, (348), p. 108-109.
L'auteur est d'avis que, sans la participation, il ne saurait y avoir de rationalité dans les prises de décision, et donc d'efficacité sur le plan politique.

Mattéi, Bruno, (sous la direction de) (1985). Numéro spécial sur les « Alternatives québécoises », *Autogestions*, (20-21), 227 p.
Voir, entre autres, la partie qui traite du « second souffle de la vie communautaire », dont l'article de Jean-Pierre Collin et Jacques T. Godbout : intitulé « Grandeur et misère des groupes populaires », ainsi que de courts articles portant sur les municipalités régionales de comté (MRC), l'autogestion territoriale, les médias communautaires, etc.

Piotte, Jean-Marc (1986). « La polysémie de la participation », *Interventions économiques*, (16), p. 33-42.

Saint-Pierre, Henri (1975). *La participation pour une véritable prise en charge responsable : approche psycho-sociologique*, Québec, Presses de l'Université Laval, 420 p.

Simard, Jean-Jacques (1979). *La longue marche des technocrates*, Laval, Éditions coopératives Albert Saint-Martin, 198 p.
Dans cette critique de la société techno-professionnelle issue de la Révolution tranquille, l'auteur est d'avis que pour assurer son bon fonctionnement, les citoyens doivent être associés au processus de planification. L'information, la consultation et même l'illusoire participation sont essentielles dans la mesure où c'est, sous ces différents couverts, que la « techno-bureaucratie étend ses tentacules dans toutes sortes de recoins de la vie quotidienne, question de systématiser et d'allonger les courroies de transmission de son idéologie » (p. 38). L'objectif des nouveaux rapports de communication est triple : reproduire le

mode de production, contourner l'apathie de la population (apathie issue de la « nouvelle » absence de compétence des citoyens) et étouffer le mécontentement social, tout en stimulant l'intégration des citoyens à l'élaboration des opérations de planification. « L'implantation d'une cybernétique efficace implique des canaux qui portent vers le sommet des appareils l'expertise empirique du peuple (consultation) et vers la base la problématique ou les données corrigées (information). Dès lors, la contribution des citoyens [...] est essentielle, non pas tant à la gouverne de leurs propres affaires qu'au fonctionnement onctueux des structures bureaucratiques qui, elles, s'occupent des matières communes » (p. 39).

Thériault, J.-Yvon (1987). « Mouvements sociaux et nouvelle culture politique », *Politique*, (12), p. 5-36.

Viau, P. (1965). « La participation, mythe ou nécessité ? », *Économie et humanisme*, 24(162), p. 3-13.

Dans ce texte plutôt théorique, l'auteur fait le lien entre l'émergence du concept de participation et la société industrielle, qui en « fonde le droit », en raison de la complexité des décisions à prendre, laquelle commande une participation active de la population à la gestion des affaires collectives. Mais l'auteur se demande si la participation du plus grand nombre n'est pas une utopie, dans une société où peu de gens détiennent le pouvoir réel : elle risque en effet de se transformer en « succédané » de participation, en « démocratie d'adhésion ». Pour que la société puisse vraiment décider de son avenir, la participation « doit porter d'une part sur la création de groupes de base pour contrebalancer les grands organismes et, d'autre part, sur les décisions globales qui orientent la nation, moins sur leurs aspects techniques que sur les valeurs qu'elles engagent ».

L'ANIMATION SOCIALE, LES GROUPES POPULAIRES ET LE MOUVEMENT COMMUNAUTAIRE

Augustin, J.-P. (1979). « Les actions communautaires dans les quartiers populaires de Montréal : 1963-1977 », *Études canadiennes*, (6), p. 49-74.

Dans cet article, l'auteur trace l'évolution des organismes populaires qu'il regroupe sous le vocable « actions communautaires », qu'ils soient de types conflictuel ou consensuel, de lutte ou de service. Il délimite quatre périodes : l'émergence des comités (1963-1968) ; la radicalisation du mouvement (1968-1971) ; le développement et l'institutionnalisation des services (1971-1973) et, depuis 1975, le noyautage exercé par les marxistes-léninistes. Les actions communautaires partagent ces traits particuliers : « l'empirisme dans l'organisation des services, leur place dans une communauté francophone et catholique dominante et dans une société riche en développement économique rapide » (p. 66). Selon l'auteur, l'évolution des actions communautaires s'inscrit dans le sens de l'intégration plutôt que de la rupture, leur histoire les faisant passer de la contestation à la planification et à l'organisation.

Blanchard, Marie (1986). *Organisations populaires et transformation sociale : le ROCCR et six de ses organismes-membres*, Rimouski, Université du Québec à Rimouski, « Cahiers du GRIDEQ n° 18 », 360 p.

L'auteure, qui cherche à évaluer le rôle de transformateur social des organisations populaires, conclut qu'elles « ne bousculent que de petits espaces de la société. De plus elles ne

s'attribuent pas nécessairement des visées « révolutionnaires », du moins explicitement. Cependant, elles constituent bel et bien des zones de résistance et d'alternative » (p. 315).

Blanchard, Marie (1986). *Organisations populaires : des pratiques plurielles pour un présent et un futur différents. Étude de cas : le regroupement des organismes communautaires et culturels de Rimouski et de six de ses organismes membres*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.

Blondin, Michel (1965). *Le projet Saint-Henri : description et analyse d'un projet centré sur la participation des citoyens*, Montréal, Conseil des œuvres de Montréal, 79 p.

Boivin, Robert (1988). *Histoire de la clinique des citoyens de Saint-Jacques, 1968-1988 : des comités de citoyens au CLSC du plateau Mont-Royal*, Montréal, VLB Éditeur, 257 p.

L'histoire de la clinique, qui suit l'itinéraire de nombreux groupes populaires nés dans la mouvance de l'animation sociale dans les années 1960, se résume ainsi. D'abord affaire d'une poignée d'individus qui s'organisent, en 1968, pour répondre à des besoins exprimés par les citoyens, la Clinique, à travers l'action des bénévoles devenus militants, devient un outil politique dont les objectifs ne correspondent plus à ceux des gens du quartier. On essaie alors, par différents mécanismes, de faire adhérer (« participer ») la population au projet politique des militants. Après des années d'essoufflement, de désabusement et de crise financière, la clinique s'intègre au CLSC du quartier.

Brault, Marie-Marthe T. (1987). *Du loisir à l'innovation. Les associations volontaires de personnes retraitées*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 176 p. (Coll. « Documents de recherche » nº 15.)

Brault, Marie-Marthe T. et Lise Saint-Jean (sous la direction de) (1990). *Entraide et associations*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 280 p. (Coll. « Questions de culture » nº 16.)

Chèvrefils, Aline (1978). *Le rôle des animateurs sociaux*, Montréal, Éditions Albert Saint-Martin, 171 p.

Collectif (1980). « Logement et luttes urbaines », *Revue internationale d'action communautaire*, (4/44), 215 p.

Collectif d'animation et d'analyse en loisir (1980). *Loisir et pouvoir populaire au Québec*, Montréal, Éditions Desport, « Les cahiers Desport nº 2 », 255 p.

Ce volume à saveur militante présente une application de la pensée marxiste à l'analyse du loisir. En ce qui a trait à la participation « institutionnalisée », prévue notamment dans le livre blanc sur le loisir, les auteurs sont d'avis que « les discours généreux sur la participation des citoyens à l'organisation du loisir servent en réalité de paravent à des intérêts professionnels, idéologiques et politiques » (p. 14). Ils craignent que le secteur des loisirs ne connaisse le même sort que ceux de l'éducation et des affaires sociales, i.e. qu'il ne soit « happé » par la grosse machine techno-bureaucratique. Le collectif soutient que les groupes populaires qui œuvrent dans le domaine des loisirs sont en mesure de prendre le secteur en main avec efficacité. À savoir si ces groupes représentent un contre-pouvoir ou une nouvelle pratique professionnelle, les auteurs s'en tiennent à la première proposition.

Corporation de développement communautaire des Bois-Francs (1987). *Fais-moi signe de changement*, Victoriaville, Corporation de développement communautaire des Bois-Francs, Actes du colloque provincial sur le développement communautaire tenu à Victoriaville du 16 au 18 octobre 1986, 247 p.

Le colloque, qui s'adressait d'abord aux intervenants des groupes communautaires, avait comme objectifs de faire le point sur le secteur communautaire et de déterminer les défis qui doivent être relevés dans les années à venir, compte tenu de la conjoncture sociopolitique actuelle. L'ouvrage se divise en trois parties : la première section s'intéresse aux « valeurs » du secteur communautaire, tandis que la deuxième signale les « défis » à relever. La troisième partie présente les comptes rendus des différents ateliers, lesquels abordaient des thèmes aussi variés que le financement des organismes, les services, la gestion, les revendications, les rapports à l'État, etc.

Corriveau, Yves et Andréanne Foucault (1990). *Le pouvoir du citoyen en environnement. Guide d'intervention québécois*, Montréal, VLB.

Côté, Charles et Yannick Harnois (1978). *L'animation au Québec : sources, apports et limites*, Montréal, Éditions coopératives Albert Saint-Martin, 418 p.

Les auteurs tracent l'évolution de l'animation sociale au Québec, de ses débuts (action catholique, psychologie sociale, organisation communautaire, militantisme politique) jusqu'à son insertion sociale (Révolution tranquille, mouvement contreculturel, courant antiautoritaire, société de masse). Ils procèdent enfin à l'analyse de deux cas : la Compagnie des jeunes Canadiens et le certificat d'animation de l'Éducation permanente de l'Université de Montréal. Les auteurs concluent que « par sa volonté implicite d'instauration de nouvelles manières d'être, l'animation préfigure une société de participation « autogestionnaire », toujours récupérable dans le présent par des discours gestionnaires-technocratiques » (p. 370).

Deslauriers, Jean-Pierre et Hermance Pouliot (1983). *Les groupes populaires à Sherbrooke : pratiques, financement, structures*, Sherbrooke, Département de service social, Faculté des arts, Université de Sherbrooke.

Direction générale de la coordination des politiques, de l'analyse et des systèmes de gestion (1983). *Établissement d'une typologie du secteur volontaire au Canada*, Ottawa, Gouvernement du Canada.

Doré, Gérald et Robert Mayer (1972). *L'idéologie du réaménagement urbain à Québec*, Québec, Conseil des œuvres et du bien-être de Québec, « Une ville à vendre, cahier 4 », 378 p.

Dans la première partie du cahier, les auteurs abordent la question de la participation, en liant celle-ci à l'énoncé suivant : « L'idéologie dominante du réaménagement urbain se manifeste par un effet proprement politique en présentant les opérations de réaménagement comme caractérisées par le consensus, l'information et la participation » (p. 15). Les auteurs font le parallèle entre les discours idéologiques « dominant » et « dominé » dans le cadre du réaménagement urbain à Québec. Ainsi, il appert que « l'effet proprement politique » de l'idéologie dominante [...] s'exprime ici moins par l'imposition d'un discours au groupe dominé que par la récupération d'un discours introduit par le groupe dominé » (p. 65). Cette récupération a pour effet de limiter le rôle des comités de citoyens à une vocation consultative et de les confiner dans une définition d'eux-mêmes qui « ne déborde pas des limites acceptées par le système » (p. 122).

Doré, Gérald et Claude Larose (1979). « L'organisation communautaire : pratique salariée d'animation des collectivités au Québec », *Service social*, 28(2-3), p. 69-96.

Dupuis, Jean-Pierre (1985). *Le ROCC de Rimouski. La recherche de nouvelles solidarités*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 282 p. (Coll. « Documents de recherche » nº 6.)

Dupuis, J.-P., A. Fortin, G. Gagnon, R. Laplante et M. Rioux (1982). *Les pratiques émancipatoires en milieu populaire*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 178 p. (Coll. « Documents préliminaires » nº 2.)

Favreau, Louis (1988). *Mouvement populaire et intervention communautaire (1960-1988) : continuités et ruptures*, Québec, Conseil québécois de la recherche sociale, 484 p.

« Cette recherche porte sur l'histoire et l'actualité du mouvement populaire et communautaire québécois, ses continuités et ses ruptures, à partir de l'étude monographique des principaux champs et lieux d'intervention de ce mouvement à Montréal et de l'évolution de ses orientations et pratiques. » L'auteur est d'avis qu'en dépit de la conjoncture économique actuelle qui plaide en faveur du désengagement de l'État (lequel tient, paradoxalement, un discours communautaire « vigoureux »), le mouvement populaire et communautaire n'est pas en période de repli, mais de mutation, voire de redémarrage dans de nouveaux champs d'intervention. Les groupes ont aujourd'hui tendance à faire davantage la jonction entre le social et l'économique. De plus, le renouvellement des pratiques sociales s'accompagne d'un renouvellement théorique. (L'ouvrage contient une excellente bibliographie thématique.)

Favreau, Louis (1989). *Mouvement populaire et intervention communautaire, de 1960 à nos jours*, Montréal, Centre de formation populaire/Éditions du Fleuve.

Favreau, Louis (1989a). « L'économie communautaire : un défi », *Relations*, (548), p. 43-46.

Fontan, Jean-Marc (1988). « Le développement économique communautaire à Montréal », *Possibles*, 12(2), p. 183-195.

Dans cet article, l'auteur analyse des expériences de développement économique communautaire menées à Montréal, dont le Programme économique de Pointe-Saint-Charles et la Corporation de développement économique de Centre-Sud. Dans un virage important, qui n'aboutit pas nécessairement à un retrait de la sphère politique, les organismes communautaires investissent de plus en plus le champ économique. Cela exige, notamment, la définition de nouveaux rapports avec l'État, le secteur privé et les syndicats. En raison de la diversité des expériences analysées, l'auteur est d'avis qu'il existe plusieurs définitions du développement économique communautaire et, en conséquence, plusieurs moyens de le réaliser.

Fortin, Andrée (1985). *Le Rézo : essai sur les coopératives d'alimentation saine au Québec*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 282 p. (Coll. « Documents de recherche » nº 5.)

Fortin, Andrée (1985a). « Du collectif utopique à l'utopie collective », *Anthropologie et sociétés*, 9(1), p. 53-64.

Fortin, Andrée, avec la collaboration de Denys Delage, Jean-Didier Dufour et Lynda Fortin (1987a). *Histoire de familles et réseaux. La sociabilité au Québec d'hier à demain*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 225 p.

Fortin, Andrée (1989). « Dérives de la participation », *Coopératives et développement*, 20(2), p. 89-99.

Gagnon, Alain G. (1985). *Développement régional. État et groupes populaires*, Hull, Éditions Asticou.

Gagnon, Christiane (1988). « Vers le développement alternatif : les Plateaux-Commun-ô-Terre », *Possibles*, 12(2), p. 141-155.
Dans cet article, l'auteure relate l'histoire du village alternatif des « Plateaux-Commun-ô-Terre » de l'Anse-Saint-Jean. Bien que cette expérience, qui tente de s'opposer au modèle technocratique et productiviste de la société, soit marginale, l'auteure est d'avis que son évolution reflète l'évolution générale des mouvements sociaux au Québec.

Godbout, Jacques T. et Jean-Pierre Collin (1975). *Les organismes populaires en milieu urbain : contre-pouvoir ou nouvelle pratique professionnelle*, Montréal, INRS-Urbanisation, « Rapport de recherche nº 3 », 239 p.
« [...] ce rapport est fondé sur les résultats d'une enquête portant sur près de 150 organismes répartis dans les quartiers populaires de Montréal. Il constate que les liens entre l'action des groupes et les problèmes de l'espace urbain sont minces. Les groupes populaires s'adressent d'abord aux chômeurs, aux assistés sociaux, aux défavorisés, plus qu'aux citoyens en tant qu'habitants d'un espace, que résidents d'un quartier. Exclus du système économique, les groupes sociaux ont toujours été à la remorque de représentants de la classe moyenne : curés, travailleurs sociaux, animateurs sociaux et maintenant, militants politiques. C'est à la diminution de cette relation de dépendance qu'est liée la capacité de changement des groupes populaires ».

Hamel, Jacques, Léon Dion et Micheline de Sève (1980). *Les cultures politiques au Québec*, Québec, Universté Laval, Laboratoire d'études politiques et administratives, « Notes et travaux de recherche 13-15 », 3 volumes.
Le volume 15, rédigé par Claire Duguay, présente le plus d'intérêt pour l'étude de la participation. L'auteure y fait l'historique et la synthèse critique de l'évolution des groupes populaires selon leur cheminement : les comités de citoyens et l'animation sociale (1964-1968), l'animation sociale contestée et la naissance des services populaires, les débats après l'échec électoral du FRAP (1970-1972) et la clarification du rôle des organisations populaires dans les quartiers.

Hamel, Pierre (1980). *Analyse des pratiques urbaines revendicatives à Montréal (Québec) de 1963 à 1976*, thèse de doctorat, Université de Montréal (aménagement).

Hamel, Pierre (1990). « Les mouvements sociaux et le retour de l'individualisme », dans Roger Levasseur, dir., *De la sociabilité, spécificités et mutations*, Montréal, Boréal, p. 249-268.

Hamel, Pierre et Jean-François Léonard (1978). « Les groupes populaires dans la dynamique socio-politique québécoise », *Politique d'aujourd'hui*, p. 111-164.

Hamel, Pierre et Jean-François Léonard (1978a). « L'orientation des recherches sur les mobilisations populaires à Montréal », *Possibles*, 3(1), p. 155-179.
Cet article fait une revue des recherches sur les mobilisations urbaines qui traitent d'abord de la dynamique interne des groupes (Blondin, Lesemann et Thiénot, Lamarche, Légaré, Groulx, Huston, McGraw, etc.), puis, des rapports à l'État (Godbout et Martin, Valois et Paquet, Guy, etc.). Les auteurs concluent au caractère parcellaire des études, la plupart ayant été menées sur le plan empirique, et ils soutiennent qu'il existe une diversité idéologique quant aux problématiques (qui sont en rapport avec l'évolution politique au Québec).

Hamel, Pierre et Jean-François Léonard (1981). « Remarque sur la bureaucratie d'État et les organisations populaires », *Conjoncture*, 1(1), p. 117-129.

Hamel, Pierre et Jean-François Léonard (1981a). *Les organisations populaires, l'État et la démocratie*, Montréal, Nouvelle optique, 208 p.
À l'origine, les organisations populaires prennent la forme de comités de citoyens suscités et soutenus par les animateurs du Conseil des œuvres de Montréal. Puis, elles remettent en question le rôle des professionnels et les rapports à l'État, ce qui les mène à vouloir s'auto-organiser, tandis qu'en parallèle, des structures politiques se mettent en place, dont le FRAP. Par la suite, les groupes voient certaines de leurs expériences s'intégrer aux appareils de l'État et d'autres littéralement se liquider en raison du noyautage exercé par les marxistes-léninistes. Les auteurs soutiennent que le contrôle des groupes populaires s'exerce entre « la petite bourgeoisie intellectuelle encadrant les groupes populaires et les intellectuels qui avaient la charge de défendre les intérêts de l'État » jusqu'au moment de la « rupture du fragile consensus politique entre les groupes populaires à partir des conflits idéologiques qui ont traversé la petite bourgeoisie intellectuelle » (p. 163). Dans leur bilan du mouvement, les auteurs relèvent des acquis concrets, telle l'amélioration des conditions de vie.

Hamel, Pierre, Jean-François Léonard et Robert Mayer (sous la direction de) (1982). *Les mobilisations populaires urbaines*, Montréal, Nouvelle optique, 482 p.
Ce volume est un recueil de textes de différents auteurs qui abordent, entre autres sujets, les comités de citoyens, les comités-logement, le FRAPRU, les CLSC (Godbout et Martin), la décentralisation (Lesemann), l'animation sociale (L'Heureux, Favreau et Renaud), les groupes populaires (Mathieu), le RCM, le FRAP.

Hamel, Pierre J. (1978). « Apprendre à s'organiser, prendre l'habitude de gagner : un groupe populaire de Montréal », *Possibles*, 3(1), p. 97-102.
Dans cet article, l'auteur raconte l'histoire de la Coopérative d'éducation populaire des citoyens d'Olier. D'abord un comité de citoyens mis en place pour promouvoir l'amélioration de leurs conditions de vie, la coopérative offre rapidement des services, dont un comptoir alimentaire. La coopérative a toujours refusé l'intégration. Les perspectives à venir en ce qui a trait à l'intégrité du quartier sont assez sombres, en raison de l'arrivée récente d'une population d'un tout autre profil.

Huston, Lorne (1975). *Les intellectuels dans les groupes populaires : une étude de cas*, mémoire de maîtrise, Université de Montréal (sociologie).

Huston, Lorne (1978). « La petite-bourgeoisie et les groupes (pas très) populaires : un conte de fée pour militant averti », *Possibles*, 3(1), p. 147-153.

L'auteur soutient que les groupes populaires ne sont pas issus d'un mouvement cohérent. En fait, leur seul point commun concerne les contradictions de classe au sein des groupes : « On ne devrait pas parler de groupes populaires (comme s'il s'agissait d'organisations que les masses s'étaient données) mais plutôt d'organismes que la petite bourgeoisie radicalisée (et parfois déclassée) s'est donnés pour entrer en contact avec les couches populaires ». L'arrivée des marxistes-léninistes au sein des groupes a, selon l'auteur, accentué les contradictions entre les classes et a consolidé le pouvoir des intellectuels.

Lacoursière, Denise (1984). *La récupération communautaire au Québec*, mémoire de maîtrise, Université Laval, 2 microfiches.

Lalonde, Michel (1985). « Groupes populaires et effritement des identités culturelles », *Conjonctures et politique*, (6), p. 59-72.

Lamarche, Y. (1972). *Étude comparative de la participation à des mouvements sociaux dans le quartier Hochelaga-Maisonneuve*, thèse de maîtrise, Université de Montréal (sociologie), 129 p.

Lamoureux, Henri, Robert Mayer et Jean Panet-Raymond (1984). *L'intervention communautaire*, Montréal, Éditions Albert Saint-Martin, 234 p.

Ce volume, qui s'adresse d'abord à des intervenants, fait un rappel historique de la pratique communautaire, présente les méthodes et les techniques qui lui sont propres, dont les processus d'enquête et d'analyse, et aborde les problèmes liés à l'intervention, telles la mobilisation et l'organisation des luttes.

Lapointe, Daniel (1986). *Pouvoir des intellectuels et démocratie dans les groupes populaires*, mémoire de maîtrise, Université du Québec à Montréal (science politique), 4 microfiches.

Pour l'auteur, « les organismes populaires [...] sont traversés par une dichotomie dirigeants/dirigés. Les intellectuels impliqués dans les groupes, permanents salariés et militants actifs, forment la minorité dirigeante, l'élite qui détermine les orientations et les actions. Le pouvoir n'appartient pas à l'ensemble des usagers mais plutôt aux intellectuels qui en retirent certains intérêts. » Cette influence rendrait « irréalisable une véritable démocratie de participation, c'est-à-dire la souveraineté authentique de l'ensemble des usagers ».

Leclerc, Georges (1980). *Les médias communautaires au Québec : analyse de leur pratique et du rôle de l'État dans leur développement*, thèse de maîtrise, Université du Québec à Montréal, Ottawa, Bibliothèque nationale du Canada, 2 microfiches, 151 p.

Légaré, Anne (1970). *Les comités de citoyens : forme nouvelle de participation*, mémoire de maîtrise, Université de Montréal (science politique), 120 p.

L'auteure analyse les conditions et les tendances idéologiques de la participation. Si les comités de citoyens innovent à certains égards (fonctionnement interne, milieux sensibilisateurs), leurs objectifs, leurs actions et les résultats qui en découlent demeurent traditionnels. L'auteure est d'avis qu'il existe des limites à l'action politique des comités, et qu'ils sont plutôt des mécanismes d'intégration sociale, quoiqu'ils tendent à susciter une prise de conscience sociopolitique. (L'ouvrage se base sur des données empiriques et ne contient pas de bibliographie.)

Lesemann, Frédéric (1971). *Institution, participation, animation : l'expérience d'une maison de quartier*, thèse de maîtrise, Université de Montréal, 164 p.

Selon l'auteur, la maison du quartier s'inscrit déjà dans une « logique institutionnelle ». Elle est le produit des classes moyennes et est financée par l'État. Elle n'est pas au service du quartier, c'est ce dernier qui est à son service. En outre, elle suscite une participation des citoyens de type « consultatif » et détermine une animation d'« adhésion » à l'organisation. Il y a donc une « rupture » qui s'inscrit entre la maison et le quartier.

Lesemann, Frédéric et Michel Thiénot (1972). *Animations sociales au Québec*, rapport de recherche, Montréal, Université de Montréal, École de service social, 501 p.

Levasseur, Roger (1980). « Les deux filières de l'animation au Québec : le professionnalisme et le militantisme (1960-1980) », *Loisirs et société*, 5(1), p. 61-86.
L'auteur est d'avis que « le professionnalisme et le militantisme constituent les deux voies d'affirmation des animateurs en loisirs (pris dans le sens général de loisir, culture, éducation populaire), agents des nouvelles classes moyennes issues de la Révolution tranquille. Les animateurs professionnels, courant fortement majoritaire, considèrent le loisir comme un lieu de promotion individuelle et d'initiation pédagogique aux pratiques de loisirs, tandis que les animateurs militants, pour leur part, définissent le loisir comme un lieu de promotion collective et d'intervention éducative auprès des milieux populaires en vue de la transformation sociale, politique et culturelle de ceux-ci. Aussi les animateurs seront-ils amenés à développer des idéologies et des pratiques spécifiques pour légitimer leur nouveau statut et pouvoir de classes moyennes, selon qu'ils se définiront comme des alliés des classes supérieures ou des classes populaires, qu'ils privilégieront le professionnalisme ou le militantisme. »

Lévesque, Benoît (sous la direction de) (1979). *Animation sociale, entreprises communautaires et coopératives*, Montréal, Éditions Albert Saint-Martin.

Mathieu, Réjean (1985). *L'animation en milieu populaire au Québec : orientations, méthodes et structures par rapport à la question de la démocratie et du pouvoir à l'interne*, mémoire de maîtrise, Université du Québec à Montréal (sociologie), 4 microfiches.
En ce qui a trait à la participation, l'auteur écrit : « Même si nous pensons qu'il puisse effectivement y avoir intérêt dans beaucoup de situations concrètes à mousser la participation des usagers à des structures institutionnelles [...], nous ne pensons pas que cette participation soit porteuse d'une transformation radicale du fonctionnement des organisations modernes qui sont au cœur de la société actuelle. [...] Ce ne sont pas les fonctionnaires, les bureaucrates, les technocrates, les professionnels et les permanent-e-s qui constituent le principal obstacle à une réelle prise en charge par les gens de leurs conditions de vie et de travail — quoique cette réalité ne soit pas un facteur négligeable —, mais c'est l'ensemble de la structure économico-politique de nos sociétés » (p. 177-178). L'auteur souligne qu'un grand nombre d'organismes populaires souffrent de démobilisation, laquelle peut s'expliquer par la crise de l'État-providence, l'institutionnalisation grandissante des organismes et leur intégration dans le joug technobureaucratique.

Mayer, Robert (1981). *À propos de l'action communautaire au Québec : recueil de textes*, 2e éd., Montréal, Librairie de l'Université de Montréal, 694 p.
Recueil important de textes sur l'action communautaire, colligés selon différents thèmes : les groupes populaires et leur évolution ; les expériences d'animation sociale ; le rôle des intellectuels dans les groupes ; le BAEQ ; les CLSC. Mentionnons, entre autres auteurs, McGraw, Huston, Mayer, Blondin.

McGraw, Donald (1979). *Le développement des groupes populaires à Montréal (1963-1973)*, Montréal, Éditions Albert Saint-Martin, 184 p.

Ninacs, William A. (1989). « Le développement communautaire dans les Bois-Francs : vingt ans d'expérience », *Relations*, (548), p. 47-51.

O'Neill, Michel (1989). « Community Health Projects in Quebec : Can they Participate Significantly to Promote the Health of the Population in the Years to Come ? », *Health Promotion, an International Journal*, 4, 3, p. 189-198.

Ouellette, Françoise-Romaine (1985). *Les groupes de femmes du Québec en 1985 : champs d'intervention, structures et moyens d'action*, Québec, Conseil du statut de la femme.

Panet-Raymond, Jean (1985). « Nouvelles pratiques des organisations populaires... Du militantisme au bénévolat au service de l'État », *Service social*, 34(2-3), p. 340-352.

Dans une conjoncture où l'État-providence est en crise financière et politique et où les groupes populaires connaissent un essoufflement, le partenariat entre le secteur public et le mouvement communautaire est à l'ordre du jour. L'auteur s'interroge sur les changements que l'on peut déjà entrevoir dans les rapports qu'ont les groupes avec l'État. Les groupes passent de considérations idéologiques à des considérations plus économiques ; leurs revendications sont ponctuelles et s'organisent autour d'objectifs précis ; leurs luttes sont plus tactiques et ils accordent une grande importance à la qualité des services. Ces nouvelles pratiques semblent mener à de nouveaux rapports avec l'État : « L'affrontement fait tranquillement place à une concertation prudente » (p. 348). L'auteur souligne des tendances à l'autogestion, et une pratique du militantisme qui est plus posée.

Payette, Micheline et François Vaillancourt (1983). *Le portrait des bénévoles québécois*, Québec, Conseil québécois de la recherche sociale, Éditeur officiel.

Piotte, Jean-Marc (1987). *La communauté perdue : petite histoire des militantismes*, Montréal, VLB Éditeur, 140 p.

Québec (Gouvernement du), Conseil des affaires sociales et de la famille (1975). *Une consultation du CASF auprès des comités de citoyens et des groupes populaires*, Québec, Éditeur officiel du Québec, « Dossier nº 4 », 214 p.

Québec (Gouvernement du), Conseil des affaires sociales et de la famille (1976). *Promotion de la participation des groupes populaires à la gestion des services publics et au développement des communautés*, Québec, Le Conseil, « Études et avis nº 8 », 55 p.

Rancourt, Marcel *et al.* (1979). *Le musée communautaire*, Montréal, Presses de l'Université du Québec à Montréal, bande vidéo.

René, Jean-François et Jean Panet-Raymond (1984). *Fault-il brûler les pancartes ? Le mouvement populaire aujourd'hui*, Montréal, ACEF[La Criée].

Robert, Lionel (1970). *Le comité des citoyens d'Hochelaga-Maisonneuve : une expérience d'animation sociale*, Québec, Université Laval, Département de sociologie, 142 p.

L'étude monographique de l'organisme permet de dégager trois dimensions de l'expérience de participation des citoyens au comité : le comité comme lieu d'entraide, le comité comme groupe de pression et le comité comme lieu d'émergence d'une conscience radicale contre la société.

Robillard, Yves (sous la direction de) (1973). *Québec-Underground, 1963-1973*, 3 tomes, Montréal, Éditions Médiart.

Sarrasin, H. (1983). *La pratique des intellectuels dans les groupes populaires : le cas du front d'action populaire en réaménagement urbain*, mémoire de maîtrise, Université de Montréal (science politique).

Tremblay, P.-A. (1980). « Les comités de citoyens sur la scène politique : éléments d'une recherche », *Anthropologie et sociétés*, 4(1), p. 37-52.

Valois, Jocelyne et Pierre Paquet (1974). *Les groupes populaires dans la structure du pouvoir*, Québec, Conseil des affaires sociales et de la famille, 217 p.
Ce document présente la toile de fond sur laquelle se joue l'histoire des groupes populaires et les enjeux sociopolitiques liés à la réforme des services sociaux. Les auteurs sont d'avis que la réforme implique une « régression » pour les groupes populaires : « Le droit à la représentation, à la contestation et à la revendication est canalisé dans une seule forme de structure communautaire (le CLSC) qui constitue une régression pour les milieux populaires, en ce qu'elle empêche ces derniers de développer des organisations dans le sens de leur propres particularités » (p. 203). Ils croient que la réforme accroît les pouvoirs centralisés, maintient les privilèges des élites traditionnelles et conteste la légitimité des groupes populaires.

LA PARTICIPATION « INSTITUTIONNALISÉE »

Général

Audet, L. (1980). *La participation sociale à l'application des politiques : l'exemple des audiences publiques du CRTC*, mémoire de maîtrise, Université Laval (science politique), 3 microfiches.

Baccigalupo, André (1977). « L'administration consultative au Québec », *La revue administrative*, 30(178), p. 409-420.

Couture, M. (1979). *La participation dans un programme gouvernemental : de quoi s'agit-il ?*, mémoire de maîtrise, Université Laval (science politique), 2 microfiches.

Descent, David, Martin Robitaille et Gilles Simard (1984). « Un nouvel acteur social : l'usager », *Possibles*, 9(1), p. 113-125.
Dans cet article, les auteurs tracent l'historique des « manifestations sociales » des usagers dans le secteur des transports en commun, à partir des revendications pour contrer les hausses de tarif jusqu'à l'institutionnalisation de leur participation dans la gestion des services.

Dussault, René (1975). *La participation des citoyens à l'administration publique : une réussite ou un mythe ?*, Québec, Office des professions du Québec, 16 p.

Godbout, Jacques T. (1986). « La participation : instrument de professionalisation des loisirs », *Loisirs et société*, 9(1), p. 33-40.

« D'autonome et entièrement autogéré qu'il était il y a 30 ans, notre système de loisir est devenu hétéronome et techno-professionnel. Une de ses caractéristiques actuelles est qu'il fonctionne selon des règles bureaucratiques et s'appuie sur la participation comme mécanisme de connaissance des réactions des clients. Le modèle professionnel participatif appliqué au secteur des loisirs oriente désormais l'activité récréative vers un but de progrès et non plus de plaisir. L'abondance de ressources dont nous disposons rend cependant illusoire un retour à la communauté auto-organisée. Théoriquement, la professionnalisation du système vise à isoler l'élément « temps libre » ; les jeunes joueurs de hockey, par exemple, n'ont plus à s'occuper d'entretenir les patinoires, mais dans les faits, les horaires, les règles imposées, les entraînements font que le jeu finit par ressembler à du travail. Dans cet univers, la participation tente de réintroduire l'autonomie des joueurs et de donner une illusion de temps libre dans une société victime, selon l'expression de J.-P. Dupuy, d'un « encombrement du temps ». »

La décentralisation et la participation au niveau municipal

Collectif (1985). « Les ambiguïtés du pouvoir local », numéro spécial de la *Revue internationale d'action communautaire*, nº 13/53, printemps.

Collectif (1985). « La décentralisation, pour quoi faire ? », numéro spécial de la revue *Cahiers de recherche sociologique*, 3(1), avril, 144 p.

Comité Québec-municipalités sur la fiscalité municipale (1978). *Démocratie 2 : La revalorisation du pouvoir municipal. Mécanismes de décision*, document de réflexion préparé par le ministère des Affaires municipales en collaboration avec le Secrétariat à la réforme parlementaire et déposé par le Secrétariat des conférences socio-économiques à la Conférence Québec-municipalités, Québec, Gouvernement du Québec, 46 p.

Dans le cadre des projets de décentralisation, les auteurs abordent la problématique des conseils de quartier — présentés comme des mécanismes de « participation effective des citoyens à l'administration municipale dans un contexte de décentralisation » —, traitent de diverses techniques de consultation populaire, dont le référendum, et de questions touchant l'information des citoyens.

Divay, Gérard (1975). *La décentralisation au Québec : éléments d'évaluation*, Montréal, INRS-Urbanisation, conférence prononcée au colloque du CRD de Québec en novembre 1975, 23 p.

Après avoir énoncé les critères de la décentralisation et avoir analysé différents projets — le BAEQ, les actions de l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ), des conseils d'aménagement régional (CAR) et des conseils régionaux de développement (CRD) —, l'auteur conclut que les initiatives de décentralisation au Québec ont été relativement timides, en raison, notamment, du peu de ressources des communautés locales, de leur attitude passive et de l'orientation « centralisatrice » des syndicats et des associations professionnelles.

Divay, Gérard, Claude Roy et Denise Beaulieu (1975). *Regroupement municipal et intégration sociale*, Montréal, Centre de recherche et d'innovation urbaines et INRS-Urbanisation, 291 p.

Ce document met au jour le rôle des citoyens dans les projets de fusion des municipalités, et plus particulièrement la participation de ces derniers « comme critère de restructuration municipale » (p. 3). Les auteurs tentent de répondre aux questions suivantes : la fusion pour qui ? Les intérêts de quels groupes seront satisfaits (ou non) selon qu'il y ait fusion ou statu quo ? Le document s'intéresse aux conditions de la participation des citoyens et à son étendue.

Divay, Gérard et Jacques T. Godbout (1979). *La décentralisation en pratique, quelques expériences montréalaises*, Montréal, INRS-Urbanisation, « Rapport de recherche n° 5 », 363 p.

Dans cet ouvrage, les auteurs analysent certaines pratiques issues du processus de décentralisation, dont les expériences de participation dans les unités locales de services publics : les CLSC, les comités d'école, les bureaux d'aide juridique et les centres d'éducation populaire. Les résultats sont mitigés : l'influence des usagers est variable, souvent en deça des attentes. Dans certains cas, la présence des usagers conduit à des changements réels, à témoin l'influence qu'exercent les parents au sein de certains comités d'école.

Gareau, Serge (1988). *La décentralisation et la loi 125 au Québec*, mémoire de maîtrise, Université de Montréal (science politique).

Godbout, Jacques T. (1985). « Les relations central-local ou le rendez-vous manqué », *Revue internationale d'action communautaire*, 13/53, p. 125-129.

Godin, Jean (1971). *Mécanismes de participation et démocratie locale : quatre municipalités de la vallée du Richelieu*, mémoire de maîtrise, Université du Québec à Montréal (science politique), 136 p.

Dans cette étude comparative l'auteur vérifie l'hypothèse de la sous-utilisation, par les citoyens, des mécanismes de participation prévus par le Code municipal et la Loi sur les cités et villes (élections, assemblées du Conseil), sans toutefois apporter d'éléments d'explication à cette sous-utilisation. Il conclut que ce sont les anglophones et les personnes les plus scolarisées qui s'intéressent davantage aux affaires municipales.

Hubert, François (1981). « Pouvoir municipal et développement urbain : le cas de Sainte-Foy en banlieue de Québec (1re partie) », *Cahiers de géographie du Québec*, (66), p. 361-401.

Laferrière, Gilles (1988). *Quelques expériences de participation de la population à la gestion municipale en Europe et en Amérique du nord*, Montréal, Ville de Montréal, « Étude complémentaire n° 3 », 80 p.

Au Québec, les lois qui régissent les municipalités, notamment le Code municipal et la Loi sur les cités et villes, ne sont pas très loquaces en ce qui a trait à la participation des citoyens. « Il aura fallu attendre l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme [...] et ses amendements pour institutionnaliser davantage cette consultation et cette participation » (p. 69). Principale référence officielle de participation des citoyens, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme prévoit les modalités de participation des citoyens aux différentes étapes du processus d'aménagement et permet la formation de comités consultatifs d'urbanisme. L'auteur rappelle qu'en dehors des structures « rigides » prévues par le cadre législatif, les municipalités tiennent régulièrement des consultations pour « recueillir l'opinion des citoyens ».

Lemelin, André et Richard Morin (1989). *Le développement économique local et communautaire : éléments d'analyse et pistes de réflexion pour une stratégie municipale*, Montréal, INRS-Urbanisation et Ville de Montréal, 250 p.

Léveillée, Jacques (1983). « La participation, un concept jeune au niveau municipal », *La municipalité : un vécu, un projet*, Télé-Université, p. 247-260.

Léveillée, Jacques et P. Boulianne (1983). « La participation et l'exercice du pouvoir », *La municipalité : un vécu, un projet*, Télé-Université, p. 261-270.

Martin, Yves (1979). « Objectifs nationaux et pouvoirs locaux : problématique de la décentralisation », *Critère*, (24), p. 7-14.

Québec (Ville), Service des loisirs et des parcs (1969). *Expérience de participation des citoyens à la mise sur pied d'une politique de loisirs dans la ville de Québec*, Québec, Confédération des loisirs du Québec.

Quesnel-Ouellet, Louise (1973). *Analyse d'une expérience de participation : la construction de logements à loyer modique dans la ville de Québec*, Québec, Université Laval, 30 p.

L'auteure relate l'expérience du PEP (Participation Expérience Pilote) en matière de logement, laquelle s'est déroulée dans la ville de Québec durant les années 1969-1970. Le bilan de l'expérience est plutôt négatif. Selon les autorités municipales, la participation est un échec en raison de l'impossibilité de concilier l'idéologie et le langage des citoyens et ceux des fonctionnaires et des experts. En outre, la participation n'améliore pas le produit et exige beaucoup de temps. Pour les comités de citoyens, l'expérience a échoué parce que le véritable pouvoir décisionnel était détenu par la Société d'habitation du Québec (SHQ). Ainsi, la participation des citoyens a pris une forme consultative.

Roussopoulos, Dimitri (1978). « Les conseils de quartier », *Possibles*, 3(1), p. 105-118.

Après avoir tracé l'évolution de la « tradition » populaire dans certains quartiers de Montréal, l'auteur situe l'émergence des conseils de quartier, comme outil de participation populaire, avec la création du Rassemblement des citoyens de Montréal (RCM). Il précise les caractéristiques que devraient prendre les conseils et leur rôle, en insistant sur le fait qu'ils doivent demeurer des organes de pouvoir populaire, des substituts à l'État.

Simard, Marcel *et al.* (1974). *Des conseils de quartier pour Montréal : document de travail*, Montréal, Centre de recherche et d'innovation urbaines, 121 p.

Thériault, Richard et Claude Roy (1977). *Des conseils de quartier au Québec : une réalité qui s'impose*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 73 p.

Turgeon, Jean (1987). *CRSSS et décentralisation de 1972 à 1987. Bilan d'une recherche*, Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux, « Études et analyses n° 28 », 67 p. et annexes.

Les affaires sociales

Alary, Jacques et Frédéric Lesemann (1975). *Les centres locaux de services communautaires. Rapport de l'équipe bilan : opération bilan. Étude des dimen-*

sions sociale et communautaire, Montréal, Université de Montréal, École de service social, 98 p.

Barbeau, Alain (1979). *L'idéologie liée à la participation d'un groupe de citoyens à l'implantation d'un CLSC*, Université Laval, 3 microfiches.

Bélanger, Paul-R. *et al.* (1986). *La bureaucratie contre la participation, le CLSC de Berthier*, Montréal, Université du Québec à Montréal, Département de sociologie, 172 p.

Bhérer, Harold, Clément Bégin et Hubert Wallot (1978). « L'expérience de participation dans les établissements de santé et de services sociaux au Québec : un bilan », *Revue canadienne de santé publique*, novembre-décembre, p. 445-480.

Blain, Gilbert (sous la direction de) (1980). *La réforme des affaires sociales au Québec*, Montréal, Éditions administration et santé, Actes du 1er colloque Jean-Yves Rivard tenu à Montréal le 11 avril 1979, 88 p.

En ce qui a trait à la participation des citoyens dans le cadre de la réforme des affaires sociales, Claude Forget est d'avis que l'expérience est décevante, notamment parce que les instigateurs de la réforme ont fait de la participation de la population un objectif en soi. Selon Andrée Lajoie, à la suite de la réforme des affaires sociales « les pouvoirs des usagers sur l'appareil restent sans prise sur l'essentiel puisque la définition des politiques leur échappe et qu'ils ne portent que sur la gestion » (p. 12). Pourquoi ? Selon cette dernière, la réforme est le produit des nouvelles élites, des technocrates et elle vise d'abord à consolider leur pouvoir. Quant à Jacques Brunet, il est d'avis que la notion de participation étant liée à celle de décentralisation, il ne faut pas s'étonner de l'échec relatif du modèle, dans la mesure où la réforme a contribué à raffermir les pouvoirs centraux au détriment des instances régionales.

Bourque, Denis (1988). « La mise au pas tranquille des CLSC », *Nouvelles pratiques sociales*, 1(1), p. 43-59.

Brassard, Lise (1987). *La participation*, Québec, Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux, « Dossiers thématiques », 40 p.

L'auteure présente un bilan de l'expérience de participation de la population dans le réseau des affaires sociales au Québec, en s'inspirant de différents auteurs, notamment de Godbout, Lesemann et Lajoie. Elle passe en revue les objectifs de la Commission Castonguay-Nepveu en ce qui a trait à la participation et constate que les mécanismes de participation mis de l'avant par la réforme ont échoué parce qu'ils confinent la participation au sein de conseils d'administration, dont les pouvoirs sur les établissements sont considérablement limités. L'auteure présente différentes interprétations de cet échec, et s'interroge sur ce qui se dessine à l'aube des années 1990, dans la perspective d'une réforme du secteur des affaires sociales.

Brunet, Jacques, président (1987). *Rapport du comité de réflexion et d'analyse sur les services dispensés par les CLSC (Rapport Brunet)*, Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux, 91 p.

Collectif (1988). « Les CLSC à la croisée des chemins », *Nouvelles pratiques sociales*, 1(1), 215 p.

Ce numéro thématique présente différents points de vue portant sur les CLSC et l'action communautaire. Y ont collaboré, entre autres, Benoît Lévesque, Denis Bourque, Louis Favreau et Paul-R. Bélanger.

Conill, Eleonor et Michel O'Neill (1974). « La notion de santé communautaire : éléments de comparaison internationale », *Canadian Journal of Public Health*, 75(2), p. 166-175.

Eakin, Joan (1984). « Survival of the Fittest ? The Democratization of Hospital Administration in Quebec », *International Journal of Health Services*, 14(3), p. 397-412.

Eakin, Joan (1984a). « Hospital Power Structure and the D nocratization of Hospital Administration in Quebec », *Social Science and Medicine*, 18, p. 221-228.

Gauthier, Hervé (1985). *Naissance et enfance d'une organisation participative : monographie des dix premières années d'un CLSC*, thèse de doctorat, Université Laval.

Gendron, J.-L. (1980). *La structuration du pouvoir dans l'implantation des CLSC en Estrie*, thèse de doctorat, Université Laval, Ottawa, Bibliothèque nationale du Canada, 5 microfiches.

Geoffroy, Gilles (1980). *Santé et pouvoir au Québec depuis la réforme de 1971*, mémoire de maîtrise, Université Laval, 3 microfiches.

Godbout, Jacques T. (1981). « Is Consumer Control Possible in Health Care Services ? The Quebec Case », *International Journal of Health Services*, 11(1), p. 151-167.

Godbout, Jacques T. (1986). *La double allégeance*, Montréal, INRS-Urbanisation, communication présentée devant la Commission d'enquête sur la santé et les services sociaux, 20 p.

Godbout, Jacques T. (1987). « Monstres ou mutants de la décentralisation ? Les conseils régionaux de la santé et des services sociaux », *Administration hospitalière et sociale*, XXXIII(6), p. 4-10.

Godbout, Jacques T. (1988). « Une commission en otage », *Relations*, (541), p. 149-152.

Godbout, Jacques T. (1989). « Donner son avis — la participation et la Commission Rochon », *Sciences sociales et santé*, 7(4), p. 39-48.

« Sur le plan du rôle de la population et des clients dans les services de santé et les services sociaux, le rapport de la Commission Rochon affiche une position ambiguë. Les principes énoncés accordent une importance fondamentale à la population qui doit être « au centre du système ». Mais dans la réalité les usagers semblent être refoulés à sa périphérie, au profit d'un système dont la dynamique est fondée sur l'expertise et la technologie, et où les citoyens sont réduits à « faire valoir leur opinion ». Ils sont conviés à participer à un système dont ils constituent l'environnement. »

Godbout, Jacques T. et Nicole V. Martin (1974). *Participation et innovation : l'implantation des centres locaux de services communautaires (CLSC) et les organismes communautaires autonomes*, Montréal, INRS-Urbanisation, 344 p.

Godbout, Jacques T., Murielle Leduc et Jean-Pierre Collin (1987). *La face cachée du système*, Québec, Les publications du Québec, rapport présenté à la

Commission d'enquête sur la santé et les services sociaux, « Recherche nº 22 », 161 p. et annexes.

Dans ce rapport, les auteurs présentent le point de vue des usagers et des organismes du milieu en ce qui a trait à l'évaluation des services dispensés par les établissements du réseau et les relations que ces derniers entretiennent avec le secteur communautaire. « Des expériences réussies de relations avec le milieu » sont présentées en annexe.

Grenier, Claude (1974). *Quelques objectifs de l'animation des citoyens à la participation décisionnelle dans un CLSC de Laval*, thèse de maîtrise, Université de Montréal (service social), 138 p.

Lajoie, Andrée *et al.* (1987). *Pour une approche critique du droit de la santé, droit et matérialisation des politiques sociales*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 332 p.

Voir, entre autres, le chapitre de Pierrette Mulazzi : « L'exercice du droit de participation dans les établissements ».

Lemieux, Vincent *et al.* (1974). *Les conseils régionaux de la santé et des services sociaux : une analyse politique*, Québec, Université Laval, Département de science politique.

Lesemann, Frédéric (1978). « Décentralisation et services communautaires », *Service social*, 27(1), p. 23-45.

Lesemann, Frédéric (1979). « La prise en charge communautaire de la santé au Québec », *Revue internationale d'action communautaire*, 49(1), p. 5-15.

Lesemann, Frédéric (1981). *Du pain et des services : la réforme de la santé et des services sociaux au Québec*, Montréal, Éditions Albert Saint-Martin, 232 p.

MSSS, (1990). *Une réforme axée sur le citoyen*, Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec, 94 p.

O'Neill, Michel (1989). *Community Participation in Quebec's Health System : a Strategy to Curtail Community Empowerment ?*, communication présentée au symposium international sur les « Community Empowerment Strategies for Health Promotion », tenu à Bielefeld, RFA, du 5 au 9 juin 1989, 25 p.

L'auteur trace l'historique de la participation des usagers dans le système de santé au Québec. Dans les organismes autres que les CLSC, la participation des usagers s'est limitée à une contribution à la gestion des établissements plutôt qu'à la défense des intérêts des communautés, et ce, en raison notamment du peu de sièges détenus par la population au sein des conseils d'administration de ces organismes. Quant aux CLSC, durant leur implantation, la participation et le pouvoir des usagers ont été bien réels grâce à la mobilisation de la base. Par la suite, la participation se transforme et le pouvoir diminue. Mais il appert que, dans certains CLSC, les usagers sont en mesure d'opposer leur pouvoir à celui des professionnels et des bureaucrates parce qu'ils détiennent un nombre plus élevé de sièges aux conseils d'administration. L'auteur termine sa réflexion en soulignant qu'à l'aube des années 1990, et malgré les échecs qu'ont connus les mécanismes de participation instaurés par le gouvernement, celui-ci semble prêt à donner un véritable pouvoir aux usagers et à la population en matière de santé et de services sociaux, comme en témoignent les orientations de la réforme.

Ouellet, Jean-Paul, Robert Poupart et Jean-Jacques Simard (1988). « Bureaucratisation de la culture et enculturation de la bureaucratie : l'expérience des CLSC », Gladys L. Symons (sous la direction de), *La culture des organisations*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, p. 175-216. (Coll. « Questions de culture » nº 14.)

Poupart, Robert, Jean-Jacques Simard et Jean-Paul Ouellet (1986). *La création d'une culture organisationnelle : le cas des CLSC*, Montréal, Université du Québec à Montréal, Centre de recherche en gestion et Fédération des CLSC du Québec, 93 p.

Québec (Gouvernement du), Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social (1967). *Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social (Commission Castonguay-Nepveu)*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 8 volumes.

Québec (Gouvernement du), Commission d'enquête sur la santé et les services sociaux (1988). *Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et les services sociaux (Commission Rochon)*, Gouvernement du Québec, Les publications du Québec, 803 p.

Québec (Gouvernement du), ministère de la Santé et des Services sociaux (1989). *Orientations*, Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux, 147 p.

Redjeb, Belhassen (1982). *Santé et intervention sociale au Québec : une technostructure bloquée*, mémoire de maîtrise, Université Laval, 2 microfiches.

Renaud, Marc (1977). « Réforme ou illusion ? Une analyse des interventions de l'État québécois dans le domaine de la santé », *Sociologie et sociétés*, 9(1), p. 127-159.

Roy, Monique (1983). *Processus décisionnels et organismes décentralisés : les centres locaux de services communautaires (CLSC)*, mémoire de maîtrise, Université du Québec à Montréal (science politique), 250 p.

Sénéchal, Marc, Jean-Eudes Morin et Claude Larochelle (1978). *La participation dans le réseau des établissements de services sociaux et de santé du Québec*, mémoire de fin d'études, Université de Sherbrooke (service social), 93 p.

Les auteurs notent un « glissement » entre les idéaux prônés par la Commission Castonguay-Nepveu, ainsi que dans la Loi sur les services de santé et les services sociaux, et la réalité quotidienne de la réforme du réseau des affaires sociales. De plus, ils mettent en doute la représentativité des membres des conseils d'administration, les mécanismes d'accessibilité aux conseils, la compétence des représentants (compte tenu du jargon des professionnels, des procédures administratives, etc.) et l'influence réelle que les conseils exercent sur l'établissement.

L'« approche communautaire »

Bourque, Denis (1985). « L'approche communautaire en centre local de services communautaires : les enjeux en cause et les conditions requises », *Service social*, 34(2-3), p. 328-339.

Cet article présente les débats actuels concernant l'« approche communautaire », ses enjeux et les conditions qui lui permettront d'atteindre ses objectifs. L'auteur soutient que la conception de l'approche communautaire au Québec, inspirée du Rapport Barclay et mise de l'avant dans les discours du ministère des Affaires sociales et de la Fédération des CLSC, se situe dans un contexte où l'État-providence, en crise financière, doit se désengager de ses responsabilités sociales et tente d'utiliser le secteur communautaire comme une manière de répondre aux différents besoins, à un moindre coût.

Bourque, Denis (1987). *L'approche communautaire en devenir*, CLSC Seigneurie de Beauharnois, document de travail.

Bourque, Denis (1989). *L'approche communautaire et l'action communautaire : plus qu'un mariage de raison*, texte présenté au Regroupement québécois des intervenants et intervenantes en CLSC, Montréal.

Doré, Gérald (1985). « L'organisation communautaire : définition et paradigme », *Service social*, 34(2-3), p. 210-230.

Favreau, Louis (1988). « Vers de nouvelles figures d'action communautaire », *Nouvelles pratiques sociales*, 1(1), p. 91-101.

En se basant sur trois affirmations (les groupes commaunautaires sont en relance, l'État n'est pas toujours consistant dans les politiques qu'il met de l'avant et l'époque actuelle se caractérise par une situation d'équilibre instable), l'auteur identifie différentes stratégies pour l'action communautaire à l'aube des années 1990, dont l'« élargissement des droits démocratiques dans la société », qui implique, dans le cas des CLSC, une augmentation du nombre de représentants des usagers au sein des conseils d'administration.

Gingras, Pauline (1988). Lionel Robert et Hector Ouellet (sous la direction de), *L'approche communautaire : essai de conceptualisation*, Québec, Université Laval, Centre de recherche sur les services communautaires, 69 p.

Dans ce document, l'auteure fait une synthèse critique des écrits traitant de l'approche communautaire, en insistant tout particulièrement sur les travaux du Rapport Barclay, de Jérôme Guay et de Denis Bourque. Après avoir constaté l'échec de l'approche communautaire en CLSC, l'auteure pose les conditions qui garantiraient le succès. Il faut oublier le concept de l'État-providence et instaurer un véritable partenariat entre le réseau public et le secteur communautaire. Pour ce faire, le gouvernement doit mettre en place sa politique de décentralisation. En outre, doivent s'étendre la libre circulation de l'information, les relations avec le milieu et le maintien des préoccupations de prévention. (Le document contient une bibliographie sélective des écrits sur l'approche communautaire.)

Godbout, Jacques T. et Jérôme Guay (1988). *Le communautaire public : le cas d'un CLSC*, Montréal, INRS-Urbanisation, « Études et documents n° 62 », X + 90 p.

Dans ce document, les auteurs cherchent à savoir, en s'appuyant sur l'étude monographique du CLSC des Pays-d'en-Haut et ses rapports avec le milieu, si « l'approche communautaire, qui caractérise les organismes du même nom, peut [...] être adoptée aussi par les institutions

publiques ». Les auteurs concluent qu'« à certaines conditions, le communautaire public est possible et souhaitable. Mais la limite est vite atteinte. Pour aller plus loin dans une action commune avec la communauté, il faudrait passer au politique afin de rendre l'institution publique imputable au milieu qu'elle dessert ». Par définition, le CLSC est en relation de « rupture » avec le milieu et « ce ne sera jamais que par analogie qu'une institution publique pourra être dite communautaire » (p. 73).

Guay, Jérôme et Yolaine Lapointe (1985). *Document d'initiation aux types d'intervention communautaire*, Québec, Centre de recherche sur les services communautaires, 83 p. et appendices.

Ce document, qui s'adresse d'abord aux intervenants, situe le développement des types d'intervention communautaire dans le cadre de la crise financière de l'État-providence, laquelle met en évidence la nécessité d'utiliser davantage les ressources du milieu. Le besoin d'explorer de nouveaux modèles d'intervention est à l'ordre du jour. C'est dans cette perspective que s'élabore celui conceptualisé par Hadley, le « pluralisme participatoire ».

Lamoureux, Jocelyne et Frédéric Lesemann (1987). *Les filières d'action sociale : les rapports entre les services sociaux publics et les pratiques communautaires*, Québec, Les publications du Québec, rapport présenté à la Commission d'enquête sur la santé et les services sociaux, « Recherche nº 24 », 246 p.

Les auteurs présentent, dans le contexte actuel, les liens qui se tissent entre les services publics et le secteur communautaire. Le rapport (« interface ») entre les deux secteurs constitue un enjeu important qui soulève de nombreux débats. Quoique les discours officiels placent la personne au centre du système, visent à la responsabiliser et croient en l'existence d'un réseau naturel, ils se situent en fait dans une nouvelle rationalité technocratique derrière laquelle se cache une volonté de « privatiser ». Mais « bien qu'il faille reconnaître dans son sens le plus noble l'existence d'un social actif au-delà de l'organisation formelle des services, cela n'autorise pas l'économie de l'intervention étatique » (p. 209). Ainsi, les auteurs ne croient pas au « tout communautaire ».

Lavigne, Jean (1978). « L'action communautaire au centre local de services communautaires « Sud-ouest-centre » de Sherbrooke », *Revue internationale d'action communautaire*, (39-40), p. 99-113.

Lesemann, Frédéric (1978). « De la communauté locale à la communauté multinationale : l'État des monopoles et ses politiques communautaires dans la gestion de la santé et des services sociaux », *Revue internationale d'action communautaire*, (39-40), p. 49-98.

L'Éducation

Burgess, Donald A. et Clermont Barnabé (1983). *Une étude des pouvoirs scolaires des parents*, Montréal, Association des commissions scolaires de la région de Montréal, « Notre école nº 4 », 54 p.

Les auteurs font une étude de la participation des parents dans le cadre de la nouvelle proposition gouvernementale présentée dans le livre blanc soumis en juin 1982 par le ministère de l'Éducation, lequel propose, sous le titre *L'école québécoise, une école*

communautaire et responsable, une décentralisation vers les écoles de certains pouvoirs jusqu'à présent dévolus aux commissions scolaires. Les auteurs font d'abord une analyse plus théorique des pouvoirs des parents selon le cadre juridique et les modifications prévues dans la proposition gouvernementale. Ils tentent ensuite de dégager l'opinion des parents et des comités d'école sur les propositions du livre blanc.

Centrale de l'enseignement du Québec (1982). *Pour une véritable coopération à l'école : document d'animation et de consultation*, Québec, Centrale de l'enseignement du Québec, 15 p.

Ce document expose la position de la CEQ sur la participation des parents et la gestion de l'école. En citant les raisons évoquées par Georgeault *et al.* (1980), la CEQ conclut également au succès mitigé de la participation des parents. « Seulement une faible proportion de la population participe aux élections scolaires, peu de parents participent aux comités mis sur pied ou à leurs activités. Les membres des comités d'école considèrent, quant à eux, qu'ils ont peu d'influence sur la vie de l'école » (p. 6). Après avoir rappelé que les premiers responsables et intervenants en milieu scolaire sont les « travailleuses et travailleurs de l'enseignement », la CEQ recommande de meilleurs échanges d'information entre toutes les parties, que tous les groupes concernés soient « consultés » et que les « organisations autonomes de parents » puissent bénéficier d'un soutien financier et logistique pour favoriser leur « implication » et leur « participation ».

Conseil supérieur de l'éducation (1964-1965). *La participation au plan scolaire*, Rapport annuel 1964-1965, 213 p.

Divay, Gérard (1976). *Jalons pour une institution éducative communautaire*, Montréal, INRS-Urbanisation, 78 p.

Éthier, Gérard (1978). *Les théories d'administration et la participation des parents : rapport d'analyse*, Québec, Conseil supérieur de l'éducation, 35 p.

L'auteur analyse les concepts d'administration et de décision en prenant comme exemple la participation des parents dans le système scolaire. Selon l'auteur, leur participation doit correspondre à un partage du pouvoir, en l'occurrence décisionnel, car il est le seul qui peut garantir un impact sur l'administration. Même si les parents avaient leur place à toutes les étapes de la « gestion des ressources éducatives », l'impact réel de leur participation serait plutôt mitigé, en raison notamment de la vocation simplement consultative des comités d'école. Pour que la participation des intervenants ne demeure pas utopique, des changements institutionnels s'imposent : le ministère de l'Éducation doit procéder à une décentralisation de ses pouvoirs, non seulement au niveau des commissions scolaires, mais également des écoles. En outre, les règlements et les rôles de chacun doivent être précisés.

Forget-Giroux, Renée et Marc Richard (1984). « Les attitudes d'enseignants et la participation volontaire des parents en salle de classe », *Revue des sciences de l'éducation*, 10(2), p. 261-272.

Fournier, Marcel (1984). « Je, tu, il... nous participons », *Possibles*, 8(2), p. 121-130.

Selon l'auteur, la participation des parents semble faire partie du domaine de l'utopie : la participation aux élections scolaires est très faible, les parents sont peu informés du fonctionnement des différentes instances administratives, ils sont peu motivés et leur participation aux comités d'école n'est que consultative. Il souligne qu'il n'existe pas de consensus, chez les parents, quant à leur volonté de participer à la chose scolaire : certains croient que la participation est inutile parce que les structures au sein desquelles elle s'exerce n'ont

pas de pouvoir décisionnel ; d'autres soutiennent que la participation dépasse déjà leurs exigences. L'auteur souligne que, malgré la générosité apparente du ministère, la participation décisionnelle qu'il prévoit implanter semble être un outil pour éviter une polarisation éventuelle des conflits au niveau local (notamment par les enseignants). Ainsi, il appert que « ce que le ministère de l'Éducation perd, ou plus précisément fait perdre aux commissions scolaires, il le gagne sur le plan politico-administratif » (p. 127). L'auteur est d'avis qu'il est plus réaliste d'envisager la formule du conseil paritaire ou encore celle du droit de veto accordé au directeur d'école.

Georgeault, Pierre, Louise Sylvain et Micheline Blouin (1979). *Fonctionnement des comités d'école*, Québec, Conseil supérieur de l'éducation, 112 p.

Georgeault, Pierre et Louise Sylvain (1980). *La participation des parents dans les comités d'école*, Québec, Conseil supérieur de l'éducation, synthèse du rapport, fascicule n° 14, 91 p.

Ce document rend compte de l'évolution de la participation des parents dans les comités d'école. Les auteurs sont d'avis que « malgré tout le travail et les efforts réalisés avec, finalement, peu de moyens, la participation des parents dans les comités d'école n'a pas donné lieu à tous les résultats escomptés et les comités d'école n'ont, semble-t-il, qu'une influence relative et insuffisante sur ce qui se passe à l'école » (p 79). Ce succès mitigé proviendrait de la préparation insuffisante des parents pour accomplir leur tâche, de leur difficulté de passer du « je » au « nous », du peu de pouvoir décisionnel qu'ils détiennent aux comités d'école et de l'attitude plus ou moins positive des autres intervenants envers la participation des parents.

Godbout, Jacques T. (1985). « La légitimité du pouvoir parental : à propos du projet de réforme scolaire au Québec », *Options politiques*, 6(2), p. 21-24.

Grégoire, Monique (1977). « La participation des parents, oui mais laquelle ? », *L'école coopérative*, 40, p. 8-17.

Henripin, Marthe et Vincent Ross (1974). *Les parents dans l'école : ils font quoi, dans quelles limites, pourquoi et vers quoi*, Québec, ministère de l'Éducation, Service général des communications, 78 p.

Les auteurs sont d'avis que la création des comités d'école isole les parents des centres de décision puisque les comités n'ont qu'un statut consultatif. La limite du pouvoir qu'ils peuvent y exercer est vite atteinte. En outre, si la consultation n'est pas un succès en soi, les auteurs sont d'avis que c'est surtout en raison de l'absence de « culture du citoyen ». Mais la loi 27 aura à tout le moins permis aux parents de prendre part aux affaires civiques si bien que « le résultat le plus important de toutes ces consultations [...] est le simple fait que des milliers de parents, partout au Québec, ont commencé depuis quelques années à acquérir une nouvelle sorte d'expérience de citoyen » (p. 48).

Henripin, Marthe *et al.* (1976). *Projet de recherche : la participation des parents à la chose scolaire*, Québec, Conseil supérieur de l'éducation, 70 p.

Henripin, Marthe (1978). « Participation des parents et pouvoir scolaire : entre l'affrontement stérile et la création collective, les ambiguïtés et les difficultés inévitables de toute participation », *Prospectives*, 14(1-2), p. 89-112.

L'arrivée d'un nouvel acteur dans le système scolaire par la loi 27 a deux conséquences. D'une part, la déstabilisation du système, parce que la présence des parents met à jour les rapports de pouvoir. Les parents semblent provoquer, de plus, une contestation de l'idéologie

technocratique et créent ainsi un malaise chez les administrateurs et les enseignants. D'autre part, la présence des parents dans l'école peut devenir une « source possible de nouveaux modèles d'action ». En effet, « l'institutionnalisation de la participation des parents a donné lieu, en même temps qu'aux réactions défensives [...], à une recherche locale et à une découverte parfois laborieuse, mais voulue à la base, de façons nouvelles d'aménager les échanges entre les divers acteurs en vue de définir l'orientation et l'organisation de leur école » (p. 100).

Henripin, Marthe et Gilles Ayotte (1980). *Se prendre en main pour les enfants. Le projet éducatif de l'école : 1 — Des écoles se mettent en marche. Que font-elles ?*, Québec, Conseil supérieur de l'éducation, 203 p.

Henripin, Marthe et Gilles Ayotte (1981). *Se prendre en main pour les enfants. Le projet éducatif de l'école : 2 — Comment s'y est-on pris ? La démarche commune de onze écoles et de leur commission scolaire*, Québec, Conseil supérieur de l'éducation, 272 p.

Jolois, Jean-Jacques (1968). « L'atelier pédagogique », *L'école dynamique*, janvier, p. 8-10.

Julien, Germain (1982). *Le livre blanc sur la restructuration scolaire et l'expérience québécoise de participation à la gestion des établissements publics*, Québec, École nationale d'administration publique (ÉNAP), 21 p.

« La présente étude analyse cette proposition gouvernementale [le livre blanc sur « l'école communautaire »] en établissant un bilan de la formation des conseils d'administration dans les établissements publics. Cette étude fournit une appréciation de la formule du conseil d'administration comme instrument de participation à la gestion des établissements publics. Elle montre que la démocratisation apparente des établissements publics par l'institution des conseils d'administration composés de représentants de la clientèle et du milieu ne permet pas, en réalité, aux consommateurs de services et aux communautés locales d'être adéquatement représentées et d'être véritablement associées à la gestion des établissements publics ». Pourquoi ? Selon l'auteur, les conseils d'administration ne sont pas représentatifs des usagers et du milieu, en raison de la faible participation de la population à l'élection des représentants. En outre, « le peu de latitude accordée aux établissements publics par les autorités administratives centrales rend inutile la constitution de conseils d'administration » (p. 16-17). Le tout ayant pour effet d'atténuer le rôle que joue la population dans les conseils d'administration, reléguant le citoyen au rôle de « figurant ». (La bibliographie contient une quarantaine de titres.)

Picard, Jean-Pierre (1983). *Les parents dans l'école : du rêve au défi*, Montréal, Éditions Ville-Marie, « Le défi éducatif nº 2 », 332 p.

Ce volume trace l'évolution de la participation des parents dans le système scolaire québécois, les enjeux actuels et les perspectives qui se dessinent à la lumière des propositions récentes du gouvernement. En ce qui a trait à l'évaluation des expériences de participation, l'auteur écrit : « Malgré des efforts considérables et sans cesse grandissants en faveur d'une meilleure participation des parents, et ce depuis plus de vingt ans, ceux-ci ne répondent pas à l'appel. Les salles de réunions sont vides, les urnes d'élections scolaires sont on ne peut plus légères, la moitié du territoire dénonce le manque d'information, les membres des comités d'école veulent du pouvoir et l'État veut conserver l'homogénéité du système » (p. 245). Le volume contient une bibliographie sélective des écrits sur la participation des parents.

Proulx, Marcel et Germain Julien (1981). *Les structures de participation dans le nouveau système de gestion de la formation des adultes*, Québec, ÉNAP, 9 p.

Québec (Gouvernement du), Conseil supérieur de l'éducation (1980). *La participation des parents dans les comités d'école*, Québec, Les publications du Québec, 14 volumes.

Québec (Gouvernement du), Conseil supérieur de l'éducation (1981). « La participation des parents dans les comités d'école », *Revue des sciences de l'éducation*, 7(1), p. 183-186.

Roy, Denis (1975). *La participation, une étude de cas : les comités d'école dans le système scolaire québécois*, mémoire de maîtrise, Université de Montréal, 192 p.

Selon l'auteur, « la création des comités d'école s'inscrit, malgré le décalage avec l'évolution sociale, dans une continuité [...] En instituant la participation des parents à l'école, le législateur a agi face à un besoin systémique d'inputs sociaux [...]. L'institutionnalisation des comités d'école est liée au développement du suffrage universel sur le plan scolaire et redonne ainsi aux parents un rôle spécifique en éducation » (p. 156). (Le volume contient une bonne bibliographie.)

Saint-Pierre, Henri (1975). *La participation pour une véritable prise en charge responsable*, Québec, Presses de l'Université Laval, VIII + 420 p.

Tremblay, Henri (1977). *Communication et participation dans l'école québécoise*, Québec, ministère de l'Éducation, Service de la recherche, 171 p.

Le développement régional et l'aménagement du territoire

Angers, Paul et Léon Dion (1971). *Participation et planification régionale : l'expérience du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (1963-1966)*, rapport de recherche, Québec, Université Laval, 319 p.

Les auteurs analysent les documents produits par le BAEQ, sous l'angle de la participation, et particulièrement la manière dont sa conception a été mise en pratique durant les différentes phases de l'expérience du Bureau. Ainsi, ils mettent en cause les modalités de participation prévues tant sur le plan de l'élaboration du Plan que de sa mise en œuvre : « On peut s'interroger sur la lourdeur et la complexité de la structure de participation décrite dans le Plan. Pour jouer efficacement le rôle qu'on en attend, elle a besoin du concours indéfectible et massif de l'animation et de l'information. Or ce n'est que dans la ferveur initiale d'une expérience nouvelle que cette tâche harassante et interminable de susciter la participation est menée avec le zèle nécessaire. Au moment de la présentation du Plan au gouvernement provincial, cet instant de fièvre et de gratuité est déjà passé. La participation est devenue un processus routinier confié à la bureaucratie. On peut craindre alors que l'état de mobilisation permanente de la population, que cette participation suppose, ne puisse être maintenu » (p. 121). L'ouvrage contient une bonne bibliographie.

Bélanger, Pierre-A. (1970). « Les structures d'animation et de consultation aux Îles-de-la-Madeleine », *Recherches sociographiques*, 11(3), p. 327-365.

Bourassa, Guy (1969). *Étude sur la participation et la planification régionale*, Ottawa, Conseil canadien de l'aménagement rural, 115 p.

Chamberland, Ruth (1984). *Un quartier qu'on réaménage comme théâtre d'une lutte urbaine : le cas de la PAQ, îlot 8, dans Saint-Jean-Baptiste à Québec*, mémoire de maîtrise, Université Laval, 2 microfiches.

Choko, Marc H. (1986). « La clinique d'aménagement de l'École d'architecture de l'Université de Montréal : du projet alternatif à l'institutionnalisation des groupes de ressources techniques (GRT) », *Aménagement et développement : vers de nouvelles pratiques ?*, « Cahiers de l'ACFAS n° 38 », p. 77-89.

Colloque de participation populaire (1973). *Le développement, mon œil... sur l'avenir*, Rimouski, Société nationale de l'Est du Québec, rapport du colloque tenu à Rimouski le 29 avril.

Conseil régional de développement du Québec (1976). *Région 03 : du sous-développement aux expériences populaires de développement*, colloque « Vers une nouvelle pratique du développement régional », Québec, Conseil régional de développement du Québec, 156 p.

Ce document, qui cherche à « comprendre la situation économique réelle de la population de [la] région et les efforts que cette population doit faire pour assurer sa survie et son développement » (p. II), aborde, entre autres, les politiques de développement régional (cf. Divay et la décentralisation au Québec), l'historique du BAEQ et présente des notes descriptives sur différents projets populaires de développement régional ainsi qu'une réflexion sur la nature et la portée de ces derniers.

Dionne, Hugues (1985). *Animation sociale, participation populaire et développement régional : le cas du BAEQ : 1963-1966*, thèse de doctorat, Université Laval, 551 p.

« Prenant appui sur l'histoire sociale de l'expérience de planification du BAEQ, l'auteur interroge les techniques d'interventions collectives (animation sociale) et les idéologies de participation et de développement régional qui se sont élaborées dans ce cadre. L'animation sociale y apparaît comme un processus de persuasion idéologique et d'intégration à la modernisation et à la logique régionaliste du développement. Le développement régional, qui devait apporter une solution à la ruralité en crise, est analysé comme technique d'intervention sociale en prolongement du développement communautaire. » En ce qui a trait à l'idéologie de participation du BAEQ, l'auteur écrit : « La préoccupation d'associer la population à son développement prend la forme, chez les animateurs et les autres agents d'encadrement, d'une éducation aux conditions jugées nécessaires de développement du territoire. Les conditions principales étaient [...] d'amorcer un processus d'élargissement des consciences locales à un niveau régional et de soumettre les activités socio-économiques à des barèmes de production modernes » (p. 432). Le volume contient une bibliographie sélective importante sur le BAEQ, l'animation et la participation.

Dupont, Fernand (1980). *La participation à la vie politique au Québec : le cas du Saguenay–Lac-Saint-Jean*, Ottawa, Bibliothèque nationale du Canada, 192 p.

Gagnon, Alain G. (1985). *Développement régional, État et groupes populaires : le cas de l'Est du Québec*, Hull, Éditions Asticou, 286 p.

L'auteur « élabore une interprétation nouvelle du mouvement populaire propre à l'Est du Québec. Il retient l'État comme élément clé permettant d'expliquer la montée de ce mouvement. Et en ce sens, les interventions de l'État sont présentées comme le déclencheur qui a mis en marche le processus mobilisateur à la périphérie. C'est en procédant à l'étude du cadre régional des rapports entre l'État et les groupes populaires, et à celle de l'évolution des forces politiques sur le territoire, que l'auteur fait ressortir la place centrale occupée par l'État. »

Gagnon, Gabriel (1966). « Animation et participation dans l'Est du Québec », *Revue internationale d'action communautaire*, (15-16), p. 191-199.

Gagnon, Gabriel (1970). « Les Îles-de-la-Madeleine : éléments pour une anthropologie de la participation », *Recherches sociographiques*, 11(3), p. 223-254.

Gagnon, Gabriel et Luc Martin (sous la direction de) (1973). *Québec 1960-1980. La crise du développement : matériaux pour une sociologie de la planification et de la participation*, Montréal, Hurtubise HMH, 499 p.

Divisé en trois parties, le volume présente d'abord des écrits qui ont trait à la planification et à la participation : on y discute, entre autres, du BAEQ, des rapports Higgins, La Haye et Castonguay, et des expériences d'animation sociale et d'autogestion. L'ouvrage réunit ensuite différentes analyses d'expériences de développement et de participation (OPDQ, conseils économiques régionaux, BAEQ, missions de planification régionale). Le volume propose enfin des écrits à saveur plus politique qui ont trait aux idéologies de développement. En guise de conclusion, Gagnon et Martin présentent une réflexion sur le Québec des années 1980. Ont contribué à ce volume, entre autres auteurs, Roger Guy, Gérald Fortin, Jean-Claude Lebel et Robert Mayer.

Hamel, Pierre et Jean-François Léonard (1982). « Aménagement du territoire et participation populaire au Québec depuis 1960 ». Léveillée, Jacques, (sous la direction de), *L'aménagement du territoire au Québec : du rêve au compromis*, Montréal, Nouvelle optique, « Cahiers de l'aménagement du territoire n° 7 », p. 90-115.

Après avoir tracé un bref historique de la participation au Québec et brossé un tableau du contexte dans lequel cette dernière s'opère, les auteurs l'analysent dans le cadre de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU). Ils concluent que la loi ne suscite pas la participation effective des citoyens mais plutôt leur consultation, cette dernière s'inscrivant d'ailleurs dans le cadre de la démocratie représentative. Les auteurs sont d'avis que ce sont les autorités qui conservent le pouvoir en matière d'aménagement. En outre, le fait d'isoler l'aménagement des questions de développement laisse présager une participation encore moins importante, puisque les citoyens jugent insensée l'idée de dissocier ces deux questions.

Hamel, Pierre (1986). « Les pratiques planificatrices dans le contexte actuel : comment interpréter l'appel à la participation ? », *Revue internationale d'action communautaire*, (15/55), p. 65-76.

Hamel, Pierre et Annick Germain (sous la direction de) (1985). *Aménagement et pouvoir local*, « Cahiers de l'ACFAS n° 31 », 188 p.

Jutras, Johanne (1981). *Le Conseil régional de développement de l'Est du Québec : une analyse de cet organisme de consultation issu de l'idéologie de la*

participation, Rimouski, Université du Québec à Rimouski, « Cahiers du GRIDEQ nº 8 », 146 p.

Défini comme un organisme de consultation, le Conseil régional de développement de l'Est du Québec (CRDEQ) représente « une des premières formes tangibles d'idéologie de la participation véhiculée de 1960 à 1970 concernant le développement socio-économique du Québec » (p. 1). L'auteure démontre que le CRDEQ est un organisme qui sert de courroie de transmission à l'État, notamment pour la diffusion du modèle des pôles de croissance et que, en ce sens, il véhicule une conception du développement qui est de nature exclusivement économique. L'auteure ajoute que l'organisme devient un lieu d'émergence de la technobureaucratie.

Jutras, Johanne (1982). « Le Conseil régional de développement de l'Est du Québec », *La question régionale* (8), p. 79-84.

Klein, Juan-Luis (sous la direction de) (1986). *Aménagement et développement, vers de nouvelles pratiques ?*, Actes du colloque de la section « Aménagement et urbanisme » de l'ACFAS tenu à l'Université du Québec à Chicoutimi les 21 et 22 mai 1985, Montréal, ACFAS, « Cahiers de l'ACFAS nº 38 », 199 p.

Divisé en quatre sections, le volume aborde d'abord la question du pouvoir local et des mouvements sociaux (voir les communications de Pierre W. Boudreault, Jean-Pierre Collin et Annick Germain). La deuxième section regroupe des communications qui s'intéressent aux « projets alternatifs », sous la rubrique « De la société civile à la société politique » (voir les communications de Marc H. Choko « La clinique d'aménagement de l'école d'architecture de l'Université de Montréal : du projet alternatif à l'institutionnalisation des groupes de ressources techniques (GRT) », de Paul Villeneuve « Le rassemblement populaire de Québec comme véhicule d'un projet alternatif » et de Micheline Bonneau et Hugues Dionne « Projets alternatifs ou infiltration : la stratégie spatiale de l'État ». La troisième section aborde la question de la dissociation de l'aménagement et du développement. La section quatre traite des nouvelles pratiques d'aménagement et de développement (voir les communications de Juan-Luis Klein « Le milieu local face au choix de l'État », de Jacques Léveillée « Un nouveau modèle de rapport centre-périphérie et ses incidences sur la dynamique des groupes locaux », de Bruno Jean « L'aménagement du territoire face à la revendication régionaliste : de l'État aménageur à l'État aménagé », de René Parenteau « Les consultations publiques et la participation à l'aménagement » et de Louise Quesnel « Ruptures et constantes dans les pratiques d'aménagement au Québec »).

Leclerc, Yves, André Gélinas et Vincent Lemieux (1965). *L'administration provinciale dans le territoire-pilote, suivi de l'organisation formelle de l'exécution du plan*, Mont-Joli, Bureau d'aménagement de l'Est du Québec, 221 p.

Lemieux, Vincent (1973). « Notes sur le pouvoir régional et la participation des citoyens », *Colloque sur le pouvoir régional*, Québec, ÉNAP.

« La participation est valable dans la mesure où elle augmente la qualité des décisions collectives, et cette qualité peut être évaluée selon les critères du choix personnel, de la compétence et de l'économie » (p. 2). Selon l'auteur, si la participation satisfait au premier critère, elle répond moins bien aux critères de la compétence (i.e. décision éclairée ou non) et de l'économie (notamment de temps). Par ailleurs, un système politique basé sur la démocratie représentative ne favorise pas la participation des citoyens, et encore moins dans un contexte régional.

Molinari, Patrick A. (1976). *Le cadre juridique de la participation des citoyens à la planification et à l'aménagement du territoire québécois*, thèse de maîtrise, Université de Montréal (études supérieures), 216 p.

Rouleau, Linda (1988). *Pouvoir local et développement dans la vallée de la Matapédia, 1974-1983*, Rimouski, Université du Québec à Rimouski, GRIDEQ, 368 p.

L'auteure analyse l'évolution des structures locales de développement et leur dynamique sociopolitique dans le cadre de la modernisation de la vallée de la Matapédia. Elle identifie quatre périodes principales. La première correspond à la désarticulation du secteur agroforestier dans les années 1950-1960, laquelle prend fin au moment de l'expérience du BAEQ avec les Opérations-Dignité. Durant les années 1970, une collaboration s'installe entre les groupes sociaux traditionnels et les nouvelles élites professionnelles. À la fin de la décennie, nous assistons à la montée de ces dernières et à leur tentative de prendre le contrôle des activités de développement. Cet effort est freiné, au début des années 1980, par le renforcement du rôle des élites traditionnelles qui s'assurent la direction des structures locales de développement. L'auteure est d'avis que l'État occupe une place centrale dans l'agencement des rapports sociaux.

Wright, John Ross *Democratization of the Regional Planning Process*, thèse de doctorat, University of Waterloo, Ottawa, Bibliothèque nationale du Canada, 4 microfiches. 369 p.

La consultation publique

Beauchamp, André (1984). « La participation du public : le point de vue du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement », *La participation du public dans le cadre de l'implantation d'équipements*, Université du Québec à Trois-Rivières.

Cloutier, Marianne (1987). *Le processus de consultation publique et l'élaboration des schémas d'aménagement*, mémoire de maîtrise, Université de Montréal, Faculté de l'aménagement.

Cloutier, Pierre (1983). *La création des comités consultatifs régionaux à la Commission de la santé et de la sécurité du travail*, Montréal, ÉNAP, projet d'intervention présenté à l'ÉNAP en vue de l'obtention de la maîtrise en administration publique, 133 p.

Ducas, Sylvain (1985). « La consultation publique du Vieux-Port de Montréal », *L'Urbaniste*, 3(1), p. 18-20.

Environnement Canada (1988). *L'examen public : ni judiciaire, ni politique ; un forum essentiel pour l'avenir de l'environnement*, Ottawa.

Hydro-Québec (1984). *Problématique de la consultation à Hydro-Québec*, Direction des communications, vice-présidence information.

Julien, Germain et Denys Trudel (1976). *Les organismes centraux de consultation de l'administration québécoise*, Québec, ÉNAP, rapport d'étude soumis à l'OPDQ, 70 p.

Dans ce document, les auteurs font une description du statut, du mode de désignation des membres, de la représentativité, des pouvoirs et des ressources des organismes centraux de consultation.

Lafleur, Patrice (1981). *La planification des parcs au Québec et la participation du public dans le processus de décision : l'expérience d'une nouvelle approche*, Québec, ÉNAP, projet d'intervention présenté à l'ÉNAP en vue de l'obtention de la maîtrise en administration publique, 156 p.

L'auteur critique, entre autres, les laps de temps trop courts entre la diffusion de l'information et la tenue des audiences ou des consultations. De plus, il note que plusieurs participants percoivent les consultations comme un exercice inutile, puisque les enjeux semblent décidés d'avance.

Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche (1984). *Consulter pour mieux décider*, Guide de consultation municipale en loisir, Gouvernement du Québec.

Ouellet, L. (1981). « Vers un développement de la consultation et de la concertation au Québec », *Cahiers de l'ÉNAP*, (1), p. 5-32.

Parenteau, René (1984). « Aménagement et environnement : mécanismes québécois de consultation populaire », *Contact*, 5(6), p. 3-14.

Comparée au processus prévu dans le cadre de la Loi sur la qualité de l'environnement, la consultation publique prévue par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme apparaît comme un processus consultatif peu mobilisateur à la base, sans poids politique, à la remorque des instances décisionnelles, mené par un organisme intéressé (la MRC), privé de mécanismes de contrôle de sa crédibilité et axé sur l'information plutôt que la consultation proprement dite.

Parenteau, René (1988). *La participation du public aux décisions d'aménagement*, Ottawa, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, 71 p.

L'auteur s'intéresse à la participation des citoyens aux audiences publiques relatives aux projets de loi sur l'environnement. Il est d'avis que l'impact de la participation du public, en ce qui a trait à la procédure d'autorisation des projets, est assez faible. Cela peut s'expliquer par la nature même du processus : « Associé à la consultation publique, le public est relativement distant des procédures d'évaluation et d'autorisation. Sa participation est réduite et généralement tardive par rapport à la conception du projet et à l'étude d'impact. En outre, ses interventions sont interprétées et ses requêtes reprises par une commission gouvernementale qui n'est pas non plus en relation directe avec le projet, le promoteur et l'étude d'impact » (p. 56). Pour que la consultation du public réussisse et dépasse le niveau du simple « sondage d'opinion », le public doit pouvoir contrôler le « champ de sa participation » et son résultat. Le document contient une bonne bibliographie.

Parenteau, René (1989). « L'évaluation publique des impacts des projets urbains », *Trames*, Université de Montréal, Faculté de l'aménagement.

Québec (Gouvernement du), Conseil québécois de la jeunesse, des loisirs, des sports et du plein-air (1978). *La fonction consultation dans le développement du loisir*, avis transmis au ministre délégué au Haut Commissariat à la jeunesse, aux loisirs et aux sports, Québec, Le Conseil, 160 p.

Dans une perspective de « participation », ce rapport présente les principes directeurs qui sous-tendent la fonction consultation, met au jour les mécanismes qui rendront sa réalisation possible et détermine les modalités de fonctionnement et l'insertion de ces derniers dans le développement des loisirs.

Saywell, John et Réjean Landry (1982). *Les processus de consultation publique en aménagement du territoire*, Québec, Université Laval, Centre de recherche en aménagement et en développement, 221 p.

Les auteurs tracent le profil du public qui participe aux consultations et s'interrogent notamment sur la motivation à participer, dans la mesure où aucun suivi n'est assuré aux représentations des intervenants. Ils délimitent, en outre, les obstacles à une participation efficace : les attitudes néfastes de certaines personnes engagées dans le processus de consultation, le manque de ressources humaines et le manque de cohésion des processus utilisés pour encadrer la participation.

Thibault, André (1981). *Pour une consultation active en loisir : théorie et pratique*, Trois-Rivières, Université du Québec à Trois-Rivières, Département des sciences du loisir, 203 p.

S'appuyant sur les énoncés du livre blanc sur le loisir au Québec, l'auteur propose un modèle « concret de consultation de démocratie active et de participation au pouvoir ». Il expose la problématique de la consultation, présente les perceptions des bénévoles et évalue diverses expériences de consultation. Il écrit à ce sujet : « Les institutions reconnaissent le besoin de connaître les besoins et les avis de la population, mais ne semblent pas situer le besoin à l'intérieur d'une politique de participation active, elles auraient plutôt tendance à y voir une occasion de support et d'information. De plus, cette problématique semble encore se situer au seul niveau des permanents. Enfin la rigueur et la transparence nécessaires à la mise en place d'un processus de consultation font encore défaut » (p. 125). L'ouvrage contient une bibliographie générale annotée sur le thème de « la participation des citoyens à la prise de décision ».

Thibault, André (1986). « La consultation du public, au-delà du symbole », *Loisirs et société*, 9(1), p. 11-31.

Partant du constat que les expériences de consultation du public menées au Québec au cours de la dernière décennie ont connu des succès variables, l'auteur a procédé à l'évaluation d'un ensemble d'expériences menées dans des municipalités et à Hydro-Québec, ainsi qu'à une analyse de l'attitude des administrateurs d'organismes de loisir. De cette analyse, s'est dégagé un ensemble de huit conditions préalables à la tenue d'une consultation, et une notion empirique de la consultation. Les conditions préalables proposées touchent la qualité, les attitudes et les engagements de celui qui consulte et de ceux qui sont consultés, de même que les exigences posées au processus décisionnel dans lequel s'inscrit la consultation. Pour ce qui est de l'évaluation des expériences, l'auteur met en évidence le manque d'information préalable aux consultations, la non-préparation et la non-motivation des intervenants, le peu de suivi accordé aux représentations, l'absence de structures et de problématique entourant l'objet de la consultation.

Ville de Montréal (1988). *Un dialogue à poursuivre, la consultation publique*, Énoncé de politique.

Yergeau, Michel (1986). « Le point de non-retour pour la consultation publique en matière d'aménagement à Montréal ? », *Forces*, (74), p. 50-54.
Selon l'auteur, la consultation publique est indispensable en matière d'aménagement, comme en témoignent des expériences récentes menées, entre autres, par la Ville de Montréal. Elle ne doit cependant pas être exercée dans n'importe quelles conditions, ni être dépourvue de cohérence, de structure et d'éthique.

BIBLIOGRAPHIES

De Sève, Nicole (1973). *Animation sociale — Bibliographie*, Montréal, Conseil de développement social du Montréal métropolitain, 130 p.

Lapointe, Serge *et al.* (1978). *L'animation sociale au Québec : bibliographie*, Rimouski, Université du Québec à Rimouski, « Cahiers du GRIDEQ n° 4 », 91 p.
La bibliographie se divise en deux parties. La première s'intéresse à la problématique et aux différents concepts qui se rapportent à l'animation (dont 63 titres réunis sous la rubrique de la « participation ») ; la deuxième partie s'intéresse aux expériences d'animation.

Latouche, Daniel, *Société et politique au Québec : une bibliographie générale*, Montréal, Boréal. À paraître.

Collaborateurs et collaboratrices

CÔTÉ, Marie-Hélène, Institut national de la recherche scientifique (Urbanisation), Montréal

FORTIN, Andrée, Département de sociologie, Université Laval, Québec

FORTIN, Gérald, Institut national de la recherche scientifique, Montréal

GAGNON, Gabriel, Département de sociologie, Université de Montréal

GAGNON, Mona-Josée, Département de sociologie, Université de Montréal

GODBOUT, Jacques T., Institut national de la recherche scientifique (Urbanisation), Montréal

LEMIEUX, Vincent, Département de science politique, Université Laval, Québec

MARTIN, Yves, conseiller en affaires publiques, Ville de Lac Brome

O'NEILL, Michel, École des sciences infirmières, Université Laval, Québec

PARENTEAU, René, Institut d'urbanisme, Université de Montréal

PERRON, Raymond, Fédération des comités de parents de la province de Québec

RESNICK, Philip, Department of Political Science, University of British Columbia, Vancouver

ROBERT, Lionel, Conseil régional de la santé et des services sociaux de la région du Bas-Saint-Laurent, Gaspésie et Îles-de-la-Madeleine

La participation politique

ISBN 2-89224-153-7